

N° 725

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juin 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (1) de la commission des affaires sociales (2) sur l'**unification du recouvrement social**,*

Par M. René-Paul SAVARY et Mme Cathy APOURCEAU-POLY,

Sénateur et Sénatrice

(1) *Cette mission d'évaluation est composée de :* M. René-Paul Savary, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Monique Lubin, *vice-présidents* ; M. Martin Lévrier, Mmes Cathy Apourceau-Poly, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *secrétaires* ; M. Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Deroche, Élisabeth Doineau, Pascale Gruny, Corinne Imbert, M. Bernard Jomier, Mme Annie Le Houerou, MM. Alain Milon, Philippe Mouiller.

(2) *Cette commission est composée de :* Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Annick Petrus, Émilienne Pumirol, Catherine Procaccia, Daphné Ract-Madoux, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Mélanie Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LISTE DES PROPOSITIONS.....	19
LISTE DES SIGLES.....	21
I. L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL, UN PROCESSUS AMORCÉ DEPUIS PLUS DE DIX ANS ET DONT LE BILAN EST, À CE JOUR, GLOBALEMENT POSITIF	25
A. L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL, QUI REPOSE SUR CELLE DES DÉCLARATIONS SOCIALES ET SUR LE SAVOIR-FAIRE DU RÉSEAU DES URSSAF, A ÉTÉ AMORCÉE DÈS LA FIN DES ANNÉES 2000.....	25
1. <i>Les deux piliers de l'unification du recouvrement social : la branche du recouvrement et la déclaration sociale nominative.....</i>	<i>25</i>
a) La branche du recouvrement s'inscrit, depuis l'origine, dans un mouvement d'unification du recouvrement social.....	25
(1) L'émergence des Urssaf fut fortement freinée par les vellétés d'indépendance des caisses d'allocations familiales	25
(2) L'éclatement du recouvrement social : une source de complexité et d'inefficience	27
b) La déclaration sociale nominative (DSN), un vecteur déclaratif unique indispensable à l'unification du recouvrement social.....	30
(1) La déclaration sociale nominative a unifié les démarches déclaratives des employeurs.....	30
(2) La maille de fiabilisation des données DSN varie selon les collecteurs	33
(3) La DSN doit permettre la généralisation de la fiabilisation des données individuelles.....	34
(4) La rationalisation du champ des données sociales constitue l'un des enjeux de l'unification du recouvrement social.....	35
2. <i>Le transfert aux Urssaf du recouvrement des contributions d'assurance chômage : la première phase de l'unification du recouvrement social</i>	<i>36</i>
a) Le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage poursuivait un double objectif de simplification et d'efficience	36
(1) Avant la réforme, les contributions d'assurance chômage étaient recouvrées par l'Assédict	36
(2) Le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage est effectif depuis le 1 ^{er} janvier 2011.....	37
b) Le bilan du transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage s'avère plutôt positif, malgré quelques difficultés pratiques	38
(1) Les objectifs fixés dans le cadre du transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage semblent avoir été atteints.....	38
(2) Pour autant, le transfert du recouvrement n'a pas apporté pleine satisfaction à l'Assurance chômage	40
3. <i>Le champ d'intervention des Urssaf s'est progressivement étendu aux travailleurs indépendants et aux artistes-auteurs.....</i>	<i>43</i>
a) Le transfert de l'activité de recouvrement du régime social des indépendants aux Urssaf a entraîné la résorption des difficultés rencontrées par les assurés ...	43
(1) Le partage entre les Urssaf et le RSI des responsabilités en matière de recouvrement a participé de l'échec du régime.....	43

(2) L'unification du recouvrement entre les mains des Urssaf a permis de rétablir un haut niveau de qualité de service.....	46
b) Lié à de graves défaillances, le transfert de la collecte des cotisations des artistes-auteurs aux Urssaf a pâti d'un manque de coopération.....	49
(1) Dans le cas des artistes-auteurs, le transfert du recouvrement visait à remédier à des défaillances majeures.....	49
(2) Le transfert a occasionné d'importantes difficultés, dont certaines fragilisent fortement le contrôle de l'affiliation au régime.....	50
B. UNE NOUVELLE PHASE DE L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL A ÉTÉ LANCÉE SOUS LA DERNIÈRE LÉGISLATURE	53
1. <i>Le projet d'un collecteur social unique s'est concrétisé au cours du premier quinquennat d'Emmanuel Macron</i>	<i>53</i>
a) Le rapport Gardette a fixé la feuille de route d'une nouvelle étape de l'unification du recouvrement social.....	53
(1) Le Gouvernement envisageait initialement le rapprochement des sphères fiscale et sociale	53
(2) La poursuite de l'unification du recouvrement social se justifiait, entre autres, par le projet d'instauration d'un système universel de retraite	55
(3) Le projet d'unification du recouvrement social entre 2020 et 2024.....	55
b) Sur cette base, le législateur a prévu de nouveaux transferts de recouvrement et rénové les relations financières des Urssaf avec leurs attributaires.....	57
(1) La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a déterminé les conditions de réalisation de l'unification du recouvrement social	57
(2) Le reversement des sommes dues garantit désormais la prévisibilité des recettes des attributaires des montants recouverts par les Urssaf	59
2. <i>L'intérêt des transferts opérés depuis 2020 semble limité.....</i>	<i>63</i>
a) Un transfert réalisé dans des conditions exemplaires, mais dont l'intérêt semble limité : le recouvrement social des industries électriques et gazières	63
(1) Un transfert préparé suffisamment tôt pour garantir son succès	63
(2) En dépit de ce constat, l'intérêt du transfert du recouvrement des IEG n'est toujours pas évident	65
b) Les limites de l'unification à marche forcée : le cas du régime des marins	67
(1) Le transfert du recouvrement social du régime des marins a été réalisé concomitamment à son passage à la DSN.....	67
(2) Les spécificités du régime n'ont pas été aplanies avant le transfert du recouvrement, suscitant des difficultés importantes.....	68
II. LES TRANSFERTS PROGRAMMÉS NE SEMBLENT PAS POUVOIR S'OPÉRER DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES EN L'ÉTAT ACTUEL DES CHOSES.....	70
A. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE SUSCITE DES INQUIÉTUDES ET DES RÉTICENCES	70
1. <i>Le « modèle Agirc-Arrco » : la garantie du lien entre cotisations et droits</i>	<i>70</i>
a) Un régime par points au cœur du mouvement d'unification du recouvrement social.....	70
(1) L'Agirc-Arrco collecte 80 milliards d'euros de cotisations chaque année.....	70
(2) Un régime en points présentant certaines particularités.....	71
b) La fiabilisation des données au cœur de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco.....	73
(1) Un dispositif éprouvé de fiabilisation des données DSN.....	73
(2) La fiabilisation des données individuelles : une nécessité pour un régime par points ..	75
c) Malgré un déficit de coopération avec les Urssaf, le transfert du recouvrement a été enclenché dans une logique de performance et de simplification.....	75
(1) Le contrôle des cotisations de retraite complémentaire n'a jamais pu être assuré par les Urssaf	75
(2) Le transfert du recouvrement aux Urssaf devrait théoriquement porter ses fruits	76

(3) Les contraintes subies par les entreprises depuis 2020 ont conduit à un report du transfert du recouvrement Agirc-Arrco.....	77
2. <i>Un transfert dont les motifs mêmes sont battus en brèche.....</i>	77
a) Simplification ou complexification du processus déclaratif ?	77
b) L'amélioration potentielle de la performance du recouvrement pourrait s'avérer marginale	79
c) Une réduction des coûts de gestion limitée par le maintien d'une organisation bicéphale et l'absence de coopération	81
3. <i>Le projet de transfert présente des risques non négligeables en ce qui concerne la garantie des droits des assurés et le bon fonctionnement du processus de recouvrement.....</i>	83
a) La fiabilisation effective des données individuelles des assurés : un prérequis indispensable au transfert.....	83
(1) Les divergences de pratiques en matière de fiabilisation des données sociales influent nécessairement sur les droits des assurés.....	83
(2) Les capacités de fiabilisation des données individuelles en cours de développement par les Urssaf peinent à convaincre l'Agirc-Arrco	84
(3) Les conditions du maintien de l'activité de fiabilisation de l'Agirc-Arrco dans le cadre du nouveau processus de recouvrement ne semblent pas clarifiées	87
b) Des risques « industriels » pourraient menacer la lisibilité et le bon fonctionnement du futur processus unifié de recouvrement.....	88
(1) La nécessité d'une double interlocution remet en question la possibilité d'aboutir à un système de recouvrement compréhensible par tous.....	88
(2) Malgré la montée en puissance de la phase pilote du transfert, le flou entourant la future répartition des compétences entre les Urssaf et l'Agirc-Arrco limite considérablement son apport	89
(3) L'anticipation des dates d'appel des cotisations Agirc-Arrco exige un délicat effort de trésorerie de la part des entreprises	90
B. EN DEHORS DU CAS DE LA CIPAV, LA PERTINENCE DES AUTRES TRANSFERTS PROGRAMMÉS N'A PAS ÉTÉ DÉMONTRÉE.....	91
1. <i>La performance de l'activité de recouvrement de la Cipav ne pourra que s'accroître à l'issue de son transfert aux Urssaf.....</i>	<i>91</i>
a) Depuis plusieurs années, la performance du recouvrement opéré par la Cipav s'avère très limitée.....	91
(1) Les taux de restes à recouvrer de la Cipav demeurent supérieurs à 10 %.....	91
(2) Une sensible amélioration a toutefois été constatée au cours des dernières années.....	92
b) Compte tenu des difficultés rencontrées par la Cipav, le transfert de son activité de recouvrement aux Urssaf est particulièrement attendu.....	94
(1) Le transfert de collecte : un remède aux insuffisances du recouvrement de la Cipav....	94
(2) Les modalités de mise en œuvre du transfert donnent pleine satisfaction aux parties prenantes	95
2. <i>Dans les autres cas, l'unification du recouvrement social ne coule pas de source.....</i>	<i>96</i>
a) Malgré la bonne volonté de la CRPCEN, le transfert de son activité de recouvrement ne présente pas d'intérêt particulier	96
(1) L'anticipation du projet de transfert a favorisé son bon déroulement	96
(2) Les gains attendus par rapport à la situation actuelle paraissent extrêmement faibles	96
b) La fiabilisation des cotisations recouvrées par la Caisse des dépôts et consignations : une future pomme de discorde ?	97
(1) L'activité de recouvrement de la Caisse des dépôts et consignations ne devrait pas être confiée aux Urssaf avant 2024	97
(2) La question du périmètre du transfert doit encore être tranchée	99
c) Unifier pour unifier : le cas de la Cavimac, une illustration par l'absurde.....	101
(1) Un organisme déjà intégré au régime général de sécurité sociale	101
(2) Un transfert... sans transfert !.....	103
C. RENONCER À L'UNIFICATION À MARCHE FORCÉE ET FAIRE CONFIANCE AUX PARTENAIRES SOCIAUX : LE CHOIX DU BON SENS.....	104
1. <i>Le collecteur unique reste encore inenvisageable.....</i>	<i>104</i>

a) Une « unification » sans unification	104
(1) Plusieurs types de cotisations sociales et régimes de sécurité sociale, dont le régime de retraite des professions libérales, demeurent hors du champ de l'unification du recouvrement social	104
(2) Le recouvrement sur une base professionnelle garantit la prise en compte des particularités de chaque catégorie de travailleurs.....	105
b) La MSA continuera d'assurer le recouvrement des cotisations sociales du secteur agricole	106
(1) Dotée de compétences spécifiques, la CCMSA assume non seulement le recouvrement de ses propres cotisations, mais également celui des cotisations et contributions dues à plusieurs autres attributaires.....	106
(2) La conservation par la CCMSA de son activité de recouvrement repose sur les bénéfices tirés d'un « guichet unique » en matière sociale	108
2. <i>Le choix du pragmatisme et du paritarisme : une unification du recouvrement social « à la carte »</i>	110
a) Malgré les garanties apportées par les Urssaf, l'inquiétude des caisses concernées par les transferts prévus doit être entendue.....	110
(1) De toute évidence, l'Urssaf CN a entendu les inquiétudes de l'Agirc-Arrco.....	110
(2) De légitimes réticences se font toujours sentir au sein des caisses concernées	111
b) Un moratoire sur l'unification du recouvrement social doit être décrété pour les transferts les moins consensuels	111
(1) Les conditions du bon déroulement de la réforme ne sont pas réunies	111
(2) La considération due au paritarisme doit conduire à faire prévaloir l'opinion des partenaires sociaux	113
3. <i>Unification du recouvrement social ou non, la fiabilisation des données individuelles par les Urssaf demeure un impératif absolu</i>	114
a) Efficacité du recouvrement ou sécurisation des droits des assurés ?.....	114
(1) Malgré le quasi-consensus observé en faveur de la maille nominative, les Urssaf refusent de renoncer à la maille agrégée.....	114
(2) Des considérations d'ordre budgétaire à l'appui de la maille agrégée ?.....	114
b) Données individuelles et droits à prestations : un risque social majeur.....	115
(1) La DSN est désormais utilisée dans le cadre de l'ouverture des droits à plusieurs prestations sociales	115
(2) L'ensemble des maillons de la chaîne déclarative doivent s'engager dans une démarche de fiabilisation des DSN, quel que soit l'avenir du projet d'unification du recouvrement social	117
EXAMEN EN COMMISSION	121
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES, CONTRIBUTIONS ÉCRITES ET DÉPLACEMENTS	133

L'ESSENTIEL

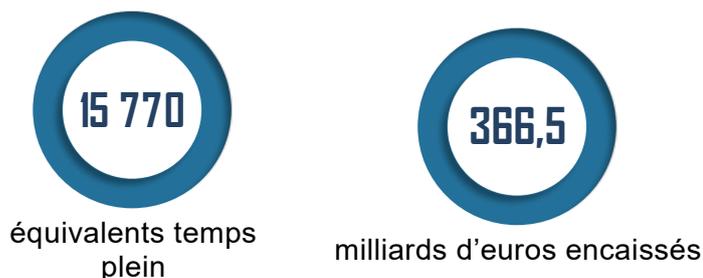
Des considérations liées à la simplification des démarches déclaratives des cotisants, à l'amélioration du rendement et à la réalisation d'économies de gestion conduisent les pouvoirs publics à promouvoir, depuis plusieurs années, l'unification du recouvrement social entre les mains des Urssaf.

Obligatoire pour l'ensemble des employeurs du secteur privé depuis 2017 et pour ceux du secteur public depuis 2022, la déclaration sociale nominative a remplacé 45 autres formalités déclaratives et fait converger les déclarations des employeurs vers un même standard.

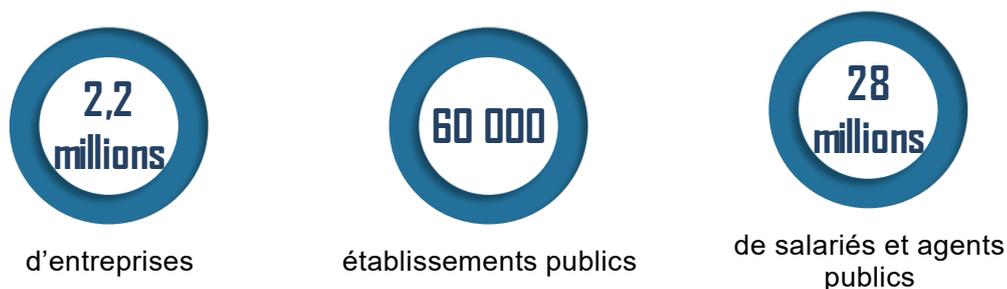
Toutefois, le flux DSN comporte toujours une proportion non négligeable d'anomalies issues, pour la plupart, de mauvais paramétrages des logiciels de paie ou d'erreurs de renseignement. La fiabilisation des données DSN revêt dès lors une importance particulière.

Alors que les pratiques divergent entre certains collecteurs, qui opèrent une fiabilisation à la maille individuelle, en recalculant les cotisations déclarées pour chaque salarié, et les Urssaf, qui conduisent traditionnellement des contrôles à la maille agrégée, c'est-à-dire à l'échelle de l'établissement, la question des conditions d'une mise en œuvre satisfaisante des transferts programmés se pose.

Le recouvrement par les Urssaf en 2021



La DSN en 2022



I. DES PREMIERS RÉSULTATS SATISFAISANTS, DES INTERROGATIONS SUR LA POURSUITE DU PROJET

A. DÉBUTÉE EN 2011, L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL AFFICHE DES RÉSULTATS CONCRETS

1. Le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage : un bilan en demi-teinte

Depuis 2011, le recouvrement des contributions d'assurance chômage et des cotisations AGS¹, jusqu'alors assuré par Pôle emploi pour le compte de l'Unédic, est assumé par les Urssaf.

Cette première étape a permis de supprimer un des flux de paiement des employeurs, les Urssaf recouvrant désormais à la fois ces contributions et l'ensemble des cotisations de sécurité sociale, et de fiabiliser l'assiette du recouvrement des contributions d'assurance chômage par comparaison avec l'assiette déclarée aux Urssaf.

L'extension des contrôles Urssaf aux contributions d'assurance chômage a généré un gain de plus de 100 millions d'euros par an, bien que l'Unédic n'ait pas relevé d'évolution significative de la performance du recouvrement.

Le transfert de l'activité de recouvrement de Pôle emploi n'a pas permis de réduire considérablement les restes à recouvrer, ni de générer des économies de gestion

Aucun effet notable n'en a résulté en matière de ressources humaines : sur plus de 1 300 salariés dédiés au recouvrement, 13 ont été transférés aux Urssaf et les autres conservés par Pôle emploi afin d'assurer le recouvrement résiduel qu'il conserve auprès de populations spécifiques et de renforcer les effectifs dédiés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Enfin, **l'Unédic estime ne plus disposer des éléments statistiques nécessaires au pilotage du régime** et pâtir de la non-certification des comptes de la branche du recouvrement pour les exercices 2020 et 2021 par la Cour des comptes.

2. L'activité de recouvrement de régimes en grande difficulté a également été confiée aux Urssaf

Les Urssaf ont également pris en charge le recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants, dont la responsabilité était initialement partagée, dans un cadre particulièrement complexe, entre elles

¹ Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés.

et le régime social des indépendants (RSI), dont les taux de restes à recouvrer (TRAR) excédaient 10 %.

Depuis la suppression du RSI en 2018 et le transfert de son activité de recouvrement aux Urssaf, incluant celui de 2 000 salariés, **la qualité de service a fortement progressé, la performance du recouvrement s'est améliorée et des économies de gestion substantielles ont été dégagées.**

De même, les Urssaf se sont vu confier le recouvrement des cotisations des artistes-auteurs en 2019 du fait des défaillances majeures de leurs caisses, qui ne disposaient pas des moyens nécessaires à la collecte des cotisations de retraite de la grande majorité des artistes.

Une coopération défaillante porte atteinte à l'exercice par l'Agessa et la MDA de leur rôle de contrôle de l'affiliation au régime de sécurité sociale des artistes-auteurs

Le transfert s'est accompagné d'une réforme en profondeur du régime et de la multiplication par six du nombre d'affiliés, ce qui n'a pas manqué d'entraîner des incompréhensions et des dysfonctionnements. La situation semble s'améliorer, bien qu'**un déficit de coopération entraîne encore des difficultés importantes, notamment l'affiliation induite de près de 5 000 cotisants.**

B. LA POURSUITE DU PROJET D'UNIFICATION A ÉTÉ VOTÉE EN 2019

1. La centralisation du recouvrement social devait être mise en œuvre d'ici 2023

En 2018, le Gouvernement a annoncé souhaiter constituer **une agence unique du recouvrement fiscal et social**. Dès cette année, le Parlement a validé le transfert aux Urssaf du recouvrement de la contribution due au titre de la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) et des contributions de formation professionnelle.

Bien que des obstacles importants aient conduit à l'abandon du rapprochement des deux sphères, le rapport Gardette (2019) préconisait, en vue de l'institution d'un système universel de retraite, de poursuivre l'unification du recouvrement social selon un calendrier courant de 2020 à 2024. Sur cette base, **la LFSS pour 2020 a fixé un calendrier de mise en œuvre de la réforme, en permettant au Gouvernement de reporter la date de chaque transfert dans la limite de 2 ans.**

En parallèle, afin de garantir la prévisibilité des recettes des régimes concernés, le législateur a prévu qu'à compter de 2022, à titre dérogatoire, **les Urssaf leur reversent leurs cotisations sur la base des sommes dues**, et non plus des montants recouverts, moyennant l'application d'un taux forfaitaire pour non-recouvrement et d'un taux de frais de gestion¹.

Calendrier d'unification du recouvrement social voté par le Parlement

Date d'effectivité du transfert à l'Urssaf Caisse nationale	Transfert concerné	Acteur
2020	Cotisations maladie des salariés des industries électriques et gazières	Camieg
2021	Cotisations maladie et vieillesse des marins	Enim
2022	Cotisations de retraite complémentaire des cadres et non-cadres	Agirc-Arrco
	Régime spécial des industries électriques et gazières	CNIEG
2023	Cotisations de retraite de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL
	Cotisations de retraite des agents non titulaires du secteur public	Ircantec
	Retraite additionnelle de la fonction publique	ERAFP
	Régime spécial des ministres du culte	Cavimac
	Régime spécial des clercs et employés de notaires	CRPCEN
	Cotisations dues au fonds pour l'emploi hospitalier	CDC
	Cotisations de retraite de certaines professions libérales	Cipav

Source : LFSS pour 2020 et LFSS pour 2022

¹ Le reversement sur la base des sommes dues ne s'applique ni à la CSG, ni à la CRDS, ni aux recettes dont sont affectataires le régime général, le FSV et le FNAL, ni aux cotisations dues par les travailleurs indépendants.

2. Les conditions de mise en œuvre des transferts réalisés depuis 2020 n'étaient pas satisfaisantes

a) Compte tenu de la spécificité du secteur, le transfert du recouvrement des industries électriques et gazières ne s'est pas traduit par des économies de gestion

Depuis 2020 et 2022, les Urssaf recouvrent les cotisations maladie et vieillesse du régime des industries électriques et gazières en lieu et place de la Camieg et de la CNIEG. **Ce transfert s'est certes déroulé en parfaite coopération, mais n'a abouti à aucun progrès notable.**

En effet, les anciens collecteurs recouvraient déjà 100 % des cotisations déclarées ces dernières années. Compte tenu des frais facturés, ils pourraient même supporter une charge nouvelle : la CNIEG anticipe ainsi une perte annuelle de 380 000 euros au titre des frais de non-recouvrement et un surcoût de 200 000 euros en frais de gestion. Enfin, seuls 2 ETP, réaffectés en interne, étant dédiés au recouvrement, aucune économie n'a été générée sur ce plan.

b) La pénible bascule en DSN du régime des marins a abouti à de nombreux dysfonctionnements

Les modalités de déclaration et de recouvrement applicables au régime des marins étaient trop différentes des standards des Urssaf pour que le transfert de l'activité de recouvrement de l'Enim se déroule de façon satisfaisante. De fait, celui-ci s'est accompagné de la bascule du régime en DSN, faisant peser sur les employeurs la charge de la déclaration et du calcul des cotisations, auparavant assurée par les services de l'État et l'Enim.

Malgré une aide financière aux petits employeurs pour le recours à un tiers-déclarant, **la norme DSN n'est pas adaptée aux spécificités du régime, ce qui a conduit à la complexification du processus déclaratif, à la multiplication des erreurs et à la fragilisation du lien entre cotisations et droits.**

II. UNE PAUSE DOIT DÉSORMAIS ÊTRE ENVISAGÉE AU PROFIT DU DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS DE FIABILISATION DES URSSAF

A. LES CONDITIONS D'UN TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE EN 2023 NE SONT PAS RÉUNIES

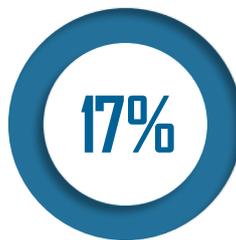
1. Un modèle de recouvrement et de fiabilisation très différent de celui des Urssaf

Le plus important des transferts restant à mettre en œuvre est celui du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco, qui représentaient 83 milliards d'euros en 2021. Dans le cadre de ce régime, fondé sur un système par points, 20 % des salariés bénéficient d'un taux de cotisation supérieur au taux standard, tandis que 17 % des entreprises appliquent une répartition plus favorable aux salariés de la charge entre parts salariale et patronale.

Les taux spécifiques du régime Agirc-Arrco



des salariés bénéficient d'un taux de cotisation supérieur au taux standard



des entreprises appliquent une répartition plus favorable aux salariés entre parts salariale et patronale



de salariés bénéficient d'une répartition dérogatoire entre parts salariale et patronale

Afin de préserver le lien cotisations-droits, l'Agirc-Arrco procède au **recalcul systématique des cotisations déclarées, à la maille individuelle et au fil de l'eau** – depuis 2017, dans un souci de simplification, l'Agirc-Arrco ne sollicite plus des employeurs que les données individuelles relatives à la retraite complémentaire et reconstitue elle-même les données agrégées.

Les anomalies détectées sont signifiées à l'employeur, à qui incombe la charge de régulariser la DSN. **La correction des DSN représente 850 millions d'euros de régularisations chaque année** et profite aux autres organismes utilisant la DSN pour l'attribution des droits à prestations.

L'Agirc-Arrco fiabilise les données DSN à la maille individuelle et au fil de l'eau

Ni l'Agirc-Arrco ni les Urssaf ne peuvent corriger la DSN en cas de défaillance de l'employeur ; dans un tel scénario, les droits calculés par le collecteur sont alors recouverts sans modification de la déclaration, ce qui conduit à des discordances entre les données du régime général et du régime de retraite complémentaire. La LFSS pour 2020 a prévu la possibilité d'émettre **une DSN de substitution**, qui assurera la transmission des corrections aux destinataires de la DSN.

2. La réforme serait théoriquement porteuse d'avancées importantes

Le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco, recommandé par la Cour des comptes depuis plusieurs années mais **reporté à 2023 du fait de la crise sanitaire**, est censé présenter trois avantages essentiels :

- L'amélioration globale de la performance du recouvrement¹, notamment par le biais de l'extension des contrôles Urssaf aux cotisations de retraite complémentaire² ;
- La réalisation d'économies de gestion par la mutualisation des moyens ;
- La simplification des démarches des entreprises par la constitution d'un interlocuteur unique et la suppression d'un flux de paiement vers l'Agirc-Arrco.

¹ D'après l'étude d'impact du PLFSS pour 2020, dans l'hypothèse d'un taux global net de 1,45 % incluant les frais de gestion et de non-recouvrement, le transfert devrait générer un gain global d'au moins 350 millions d'euros.

² 280 millions d'euros de rendement supplémentaire environ, d'après l'Urssaf CN.

3. En l'état, le transfert présente toutefois plus d'inconvénients que d'avantages

a) *Les bénéficiaires pouvant être tirés de la réforme semblent bien moindres qu'escomptés*

Les performances des Urssaf semblent bel et bien supérieures à celles de l'Agirc-Arrco, dont le TRAR à M+12 s'élevait à 0,79 % en 2018 (contre 0,67 % pour les Urssaf) et à 0,96 % en 2019 (contre 0,55 % pour les Urssaf)¹. Toutefois, l'Agirc-Arrco appelle à la prudence :

- Ces taux sont calculés sur la base des cotisations fiabilisées. Or, l'efficacité du dispositif de fiabilisation de l'Agirc-Arrco est supérieure à celle des outils des Urssaf ;

- **Les risques emportés par le transfert en matière de fiabilisation des données DSN surpassent le bénéfice potentiel d'une amélioration des taux de recouvrement.**

Par ailleurs, le niveau des économies pouvant être envisagées est relativement limité :

- Seuls 7,6 % des 2 534 salariés affectés au recouvrement et à la fiabilisation seraient transférés aux Urssaf, **les autres devant être repositionnés en interne** ;

- Le développement par les Urssaf de capacités de fiabilisation des données individuelles constitue **une charge importante pour les finances publiques.**

Le transfert ne permettrait ni de générer d'économies substantielles, ni de simplifier considérablement des démarches des employeurs

Enfin, le projet de transfert ne devrait pas entraîner de simplification majeure pour les entreprises :

- La DSN ayant permis une simplification substantielle du processus déclaratif, **l'existence de deux flux de paiement ne présente plus aucune difficulté particulière** ;

- **Une double interlocution doit impérativement subsister** compte tenu du savoir-faire de l'Agirc-Arrco en matière de calcul des cotisations de retraite complémentaire ;

¹ L'Urssaf CN a calculé ses TRAR selon une méthode la plus proche possible de celle de l'Agirc-Arrco. Toutefois, il ne lui a pas été possible de s'aligner totalement, en excluant de ses taux le produit de ses contrôles (l'Agirc-Arrco ne dispose pas de prérogatives de contrôle) et les dettes non recouvrables (comme le fait l'Agirc-Arrco) ; les taux Agirc-Arrco ici présentés sont donc calculés selon une méthode plus favorable que celle retenue par les Urssaf.

- Compte tenu de la nature du système d'information des Urssaf, le transfert requiert de solliciter des employeurs les données agrégées relatives à la retraite complémentaire.

b) Des risques majeurs se profilent dans un contexte particulièrement tendu

La Cour des comptes a plusieurs fois pointé du doigt **les défaillances des Urssaf en matière de fiabilisation des données individuelles**. Pour l'heure, les contrôles embarqués des DSN menés par les Urssaf ne portent que sur les données agrégées, tandis que la cohérence entre données individuelles et agrégées n'est contrôlée qu'au travers de campagnes thématiques *a posteriori*.

Les capacités de fiabilisation des données individuelles des Urssaf, récemment développées, ne peuvent être appréciées avec le recul nécessaire

L'influence des cotisations déclarées sur les droits acquis à l'Agirc-Arrco ne permet pas de transposer en l'état les méthodes de fiabilisation des Urssaf aux cotisations Agirc-Arrco.

L'Urssaf CN a donc récemment développé une nouvelle cinématique déclarative, actuellement en cours d'expérimentation par deux Urssaf régionales, qui doit permettre un contrôle au fil de l'eau des données DSN *via* une série d'échanges avec le déclarant, mais sur lequel **l'Agirc-Arrco ne dispose pas encore d'un recul suffisant**.

Par conséquent, **cette dernière continuera d'assurer après le transfert la fiabilisation des données relatives à la retraite complémentaire** à partir de son propre système d'information, tandis que l'Urssaf CN s'est engagée à lui reverser les sommes recalculées par ses soins.

Toutefois, l'Agirc-Arrco ne s'estime pas certaine de conserver à terme la capacité de contrôler les données d'assiette et de quotité, mais uniquement l'application des taux dérogatoires. En outre, les conditions de l'extension des contrôles Urssaf aux cotisations Agirc-Arrco ne font pas consensus, l'Agirc-Arrco souhaitant pouvoir calculer elle-même les cotisations qui lui sont dues.

Pour l'heure, les garanties apportées à l'Agirc-Arrco ne s'avèrent pas suffisantes

Au surplus, un risque de « catastrophe industrielle » résulte de la conjonction de trois facteurs :

- Le maintien d'une double interlocution égalitaire risquant de susciter une forte illisibilité, **l'Agirc-Arrco serait privée de son rôle de « point de contact » pour les entreprises**, qui devront s'adresser aux Urssaf, lesquelles pourront faire remonter les sollicitations à l'Agirc-Arrco ;

- La phase pilote menée avec les éditeurs afin de tester les modalités de contrôle retenues en vue du transfert est encore **trop peu représentative de la diversité des cas particuliers** ;

- L'alignement des dates d'appel des cotisations sur celles des Urssaf, soit une anticipation de 10 ou 20 jours, représenterait **un impact de 6 milliards d'euros sur la trésorerie des entreprises**.

Les risques induits par le transfert excédant ses bénéfices, **il serait préférable de décréter un moratoire sur ce transfert**, le temps pour les Urssaf de faire la preuve de solides avancées en matière de fiabilisation des données individuelles et de convaincre les partenaires sociaux.

B. DES TRANSFERTS À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Le degré de pertinence des autres transferts programmés pour 2023 et 2024 varie selon le cas :

- Malgré des progrès récents, la Cipav affiche de longue date des TRAR extrêmement élevés, en raison, notamment, de fichiers de mauvaise qualité et d'un calendrier de recouvrement différent de celui des Urssaf. Le transfert du recouvrement se justifie donc par les perspectives offertes tant sur le plan de la performance du recouvrement que sur celui des frais de gestion¹ ;

- S'il ne semble pas présenter d'intérêt manifeste, le transfert de l'activité de recouvrement de la CRPCEN ne suscite pas d'opposition de la part de la caisse, qui l'a préparé en coopération avec les Urssaf et doit donc pouvoir le mener à son terme ;

- La Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui recouvre les cotisations dues à la CNRACL, à l'Ircantec, au FEH et à l'ERAFP, affiche des TRAR inférieurs à ceux des Urssaf. Du reste, **la CDC recalcule les cotisations déclarées à l'Ircantec à la maille individuelle**, tandis que des capacités de fiabilisation sont en cours de développement en ce qui concerne les autres régimes. **Le transfert devrait donc être limité à l'encaissement**, tandis que les 30 ETP dédiés au recouvrement, couverts par des agents de droit public, ne sauraient être transférés aux Urssaf. Dès lors, **il paraît judicieux de renoncer à ce transfert** ;

¹14 millions d'euros seront facturés chaque année par les Urssaf contre 30 millions supportés aujourd'hui.

L'intérêt du transfert du recouvrement des cotisations dues à la CNRACL, à l'Ircantec, au RAFP et à la Cavimac est remis en cause par les caisses concernées

- Il en va de même pour la Cavimac, qui reverse déjà les cotisations collectées à l'Urssaf CN et devrait se voir déléguer par celle-ci la gestion du recouvrement une fois le transfert opéré compte tenu des spécificités du régime des cultes et de son expertise en la matière.

C. DSN ET OUVERTURE DES DROITS SOCIAUX : UN INDISPENSABLE EFFORT DE FIABILISATION À LA SOURCE ET TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE DÉCLARATIVE

En tout état de cause, **la constitution d'un recouvreur véritablement unique n'est pas à l'ordre du jour**, plusieurs régimes (MSA, CNAVPL, RATP, SNCF, mines) devant conserver le recouvrement de leurs cotisations, de même que les organismes complémentaires d'assurance maladie. **Il convient donc de relativiser l'importance de l'exécution des transferts contestés.**

La non-détection d'une anomalie en DSN des droits sociaux peut produire des conséquences dommageables pour les plus fragiles

Le moratoire proposé doit permettre à l'Urssaf CN de progresser sur le plan de la fiabilisation des données individuelles. En dépit de réticences liées à son impact en termes de rendement, cette transition s'avère d'autant plus nécessaire que **la DSN est utilisée pour le calcul de l'impôt sur le revenu et de certaines prestations sociales**, notamment les APL, recalculées tous les 3 mois sur la base des revenus des 12 derniers mois glissants, et les pensions de retraite, dans le cadre du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU), alimenté, entre autres, par un flux DSN.

Enfin, la DSN étant un sous-produit de la paie, sa fiabilisation doit être assurée autant que faire se peut dès l'édition du bulletin de paie. De fait, **une labellisation publique des logiciels de paie permettrait de garantir un niveau minimal de fiabilité de la déclaration à la source.**

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Mener à bien la fiabilisation des données individuelles de la DSN afin de sécuriser le paiement à bon droit des cotisations et prestations sociales.

Proposition n° 2 : Surseoir au transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco, de la Caisse des dépôts et consignations et de la Cavimac tant qu'un niveau suffisant de fiabilisation des données individuelles n'est pas garanti.

Proposition n° 3 : Poursuivre le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de la Cipav et de la CRPCEN.

Proposition n° 4 : Élaborer préalablement à tout transfert la convention régissant les relations entre l'organisme gestionnaire du régime et l'Urssaf Caisse nationale.

Proposition n° 5 : Labelliser les logiciels de paie afin d'assurer la fiabilité des données sociales dès leur émission.

Proposition n° 6 : Assurer la normalisation des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales de tout régime de sécurité sociale avant sa bascule en DSN.

LISTE DES SIGLES

ACED	Aide aux cotisants en difficulté
Acooss devenue Urssaf Caisse nationale	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
Agefiph	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés
Agessa	Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs
Agirc-Arrco	Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
APL	Aide personnalisée au logement
Association SDDS	Association Simplification et dématérialisation des données sociétés (SDDS)
ATIACL	Allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales
AT-MP	Accidents du travail-Maladies professionnelles
C3S	Cotisation sociale de solidarité des sociétés
Cades	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
Camieg	Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières
Canam	Caisse nationale d'assurance maladie des artisans
Cancava	Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale
Carpimko	Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes
Carsat	Caisses d'assurance retraite et de santé au travail
Cavimac	Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes
CCMSA	Caisse centrale de mutualité sociale agricole
CFE	Centre de formalités des entreprises
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
Cipav	Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse

CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVPL	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
CNIEG	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPSTI	Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CSA	Contribution de solidarité pour l'autonomie
CSG	Contribution sociale généralisée
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CRM	Compte rendu métier
CTA	Contribution tarifaire d'acheminement
DADS-U	Déclaration annuelle de données sociales unifiée
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMIST	Déclaration mensuelle informatisée de services et de taxes
DOETH	Déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés
DRM	Dispositif des ressources mensuelles
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
Enim	Établissement national des invalides de la marine
ERAFP	Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique
ETP	Équivalent temps plein
FEH	Fonds pour l'emploi hospitalier
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GPS	Groupe de protection sociale
GIP MDS	Groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales
HCFiPS	Haut Conseil du financement de la protection sociale

IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IPS	Institut de protection sociale
IRC	Institution de retraite complémentaire
Ircantec	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
ISU	Interlocuteur social unique
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
MDA	Maison des Artistes
MSA	Mutualité sociale agricole
OPCO	Opérateur de compétences
Organic	Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce
PASRAU	Passage des revenus autres
PASS	Plafond de la sécurité sociale
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RGCU	Répertoire de gestion des carrières uniques
RNA	Référentiel national des adhésions
RSI	Régime social des indépendants
RSPM	Régime simplifié des professions médicales
SICAE	Société d'intérêt collectif agricole d'électricité
SSA	Sécurité sociale des artistes-auteurs
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TRAR	Taux de restes à recouvrer
TSA	Taxe de solidarité additionnelle
Unédic	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
Urssaf (CN)	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Caisse nationale)

I. L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL, UN PROCESSUS AMORCÉ DEPUIS PLUS DE DIX ANS ET DONT LE BILAN EST, À CE JOUR, GLOBALEMENT POSITIF

A. L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL, QUI REPOSE SUR CELLE DES DÉCLARATIONS SOCIALES ET SUR LE SAVOIR-FAIRE DU RÉSEAU DES URSSAF, A ÉTÉ AMORCÉE DÈS LA FIN DES ANNÉES 2000

1. Les deux piliers de l'unification du recouvrement social : la branche du recouvrement et la déclaration sociale nominative

a) *La branche du recouvrement s'inscrit, depuis l'origine, dans un mouvement d'unification du recouvrement social*

(1) L'émergence des Urssaf fut fortement freinée par les vellétés d'indépendance des caisses d'allocations familiales

Dès l'origine, l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale a posé le principe d'un **recouvrement unique des cotisations des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail** par les caisses primaires de sécurité sociale¹. La caisse primaire devait ensuite transmettre à la caisse régionale et à la caisse d'allocations familiales (CAF) « *les cotisations ou fractions de cotisations leur revenant respectivement* »².

Dans les faits, les CAF, qui tenaient vivement à conserver leur indépendance, **recouvraient elles-mêmes leurs propres cotisations**. Ce mode de fonctionnement, admis par le pouvoir réglementaire³, a finalement été consacré par la loi⁴.

Le double recouvrement s'avérant toutefois complexe pour les employeurs et lourd sur le plan de la gestion, des unions de caisses de sécurité sociale et d'allocations familiales ont progressivement été constituées, l'ordonnance du 4 octobre 1945 permettant aux caisses primaires ou régionales de sécurité sociale de « *se grouper en unions ou fédérations en vue de créer des œuvres ou des services d'intérêt commun* »⁵. C'est ainsi que **les premières unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) virent le jour**.

¹ Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, article 36.

² Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, article 38.

³ Décret n° 46-1378 du 8 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, article 156.

⁴ Loi n° 49-229 du 21 février 1949 assurant définitivement l'autonomie de gestion des caisses d'allocations familiales dans le cadre de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

⁵ Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, article 13.

En 1952, dans le but d'assurer la constitution de telles structures, le législateur a autorisé le Gouvernement à obliger les caisses primaires de sécurité sociale et les CAF à « *organiser un service commun qui se substitue aux services qui sont chargés du recouvrement des cotisations d'assurances sociales, d'allocations familiales et d'accidents du travail* »¹.

Comme le notait l'ancien directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), Jean-François Chadelat, ces expériences aboutirent à **des résultats variables**².

En tout état de cause, très peu de services communs furent institués par les caisses, contraignant le Gouvernement Debré à **imposer l'unification du recouvrement social au sein du régime général**, principe auquel les CAF finirent par se rallier. Aussi le décret du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la sécurité sociale prévoit-il que des Urssaf se substituent aux caisses primaires d'assurance maladie et aux CAF pour l'exercice de trois missions :

- **le recouvrement des cotisations d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales** dues par les employeurs au titre des travailleurs salariés ou assimilés et par les assurés volontaires ;

- le recouvrement des cotisations d'allocations familiales dues par les employeurs et travailleurs indépendants ;

- **le contrôle et le contentieux du recouvrement**³.

Les unions de recouvrement furent, en outre, officiellement intégrées en tant que telles à la liste des organismes de sécurité sociale du régime général sur le plan réglementaire⁴, avant d'être généralisées au niveau législatif⁵.

Couronnement de cette unification progressive, l'ordonnance du 21 août 1967 a finalement instauré **la branche du recouvrement** : à côté de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), **le Gouvernement Pompidou fonde l'Acos**, établissement public national à caractère administratif soumis à la double tutelle du ministre des Affaires sociales et du ministre de l'Économie et des Finances et chargé **d'assurer la gestion commune de la trésorerie des trois caisses nationales**⁶.

¹ Loi n° 52-401 du 14 avril 1952 de finances pour l'exercice 1952, article 14.

² Jean-François Chadelat, « Pour une histoire du recouvrement », entretien réalisé par Bruno Valat, *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2008/1 n° 1.

³ Décret n° 60-452 du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la sécurité sociale, article 36.

⁴ Décret n° 60-452 du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la sécurité sociale, article 1^{er}.

⁵ Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, article 1^{er}.

⁶ Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, articles 47 et 48.

L'ordonnance prévoit que l'Acoss « *exerce, à ce titre, un pouvoir de direction et de contrôle* » sur les Urssaf. Toutefois, ainsi que l'a relevé Jean-François Chandelat, « *“ce titre” est la gestion de la trésorerie, donc a contrario, on est en droit de considérer que l'Acoss ne dispose pas de pouvoir sur toutes les autres activités des Urssaf* »¹.

Les pouvoirs de l'Acoss sur les organismes de base ont, par la suite, été étendus à la possibilité de leur prescrire « *toutes mesures tendant à améliorer leur gestion* »². Le législateur a notamment permis au conseil d'administration de l'Acoss de se substituer à celui d'une Urssaf n'ayant pas mis en œuvre les mesures de redressement de sa gestion prescrites par lui et d'ordonner leur mise en application.

Ce n'est qu'en 1994 que l'Acoss – renommée Urssaf Caisse nationale (Urssaf CN) en 2021, se verra attribuer, à l'égard des Urssaf, **les prérogatives d'une véritable caisse nationale**³.

(2) L'éclatement du recouvrement social : une source de complexité et d'inefficience

En parallèle de cette structuration du recouvrement au sein du régime général, **chaque régime spécial conservait son propre système de recouvrement**, ce qui aboutit à une collecte particulièrement éclatée, complexe et peu lisible – au même titre, du reste, que dans la sphère fiscale.

Ainsi, d'après le rapport du Comité Action publique 2022, le recouvrement des prélèvements fiscaux et sociaux reposait, en 2018, sur **250 entités intervenant pour gérer plus de 600 prélèvements obligatoires**⁴. Dans la sphère sociale, la mission interministérielle France Recouvrement relève que, « *malgré son rôle prépondérant, le réseau des Urssaf collectait une part limitée à 70 % environ du produit total en 2018* ».

Or, la dispersion des acteurs du recouvrement social suscite nécessairement un surcoût financier et implique que les cotisants s'acquittent de formalités souvent redondantes en matière, à la fois, de déclaration et de paiement des cotisations dues.

En outre, **certains collecteurs affichent des taux de restes à recouvrer (TRAR) considérables**. Dans le cas de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav), par exemple, le taux de recouvrement annuel moyen s'est élevé à 74 % entre 2012

¹ Ibid.

² Loi n° 90-1068 du 28 novembre 1990 modifiant les dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale et à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et portant dispositions transitoires, article 3.

³ Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, article 19 ; Article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Comité Action publique 2022, « Service public : se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle », juin 2018.

et 2018, contre 93,2 % pour les cotisations dues par les travailleurs indépendants et recouvrées par les Urssaf¹.

Ces dernières, elles, affichent de façon générale une forte performance en matière de recouvrement, **le TRAR global (incluant les travailleurs indépendants) s'établissant à des niveaux particulièrement faibles au cours des exercices antérieurs à 2020.**

Évolution des encaissements des Urssaf et des effectifs dédiés depuis 2012

Année	ETP (en moyenne annuelle)	Encaissements (en milliards d'euros)
2012	14 802	313,427
2013	14 460	325,387
2014	14 307	332,481
2015	14 103	337,648
2016	13 971	341,916
2017	13 868	353,549
2018	13 779	373,259
2019	13 745	363,025
2020	15 722	329,256
2021	15 770	366,483
Évolution 2012/2021	6,54 %	16,93 %

Source : Urssaf CN

¹ Inspection générale des affaires sociales, Rapport d'évaluation du contrat pluriannuel liant l'État et la CNAVPL, 2019.

Évolution du TRAR¹ des Urssaf de 2018 à 2021 au 31/12/N

	2018	2019	2020	2021
Privé	1,15 %	0,86 %	4,50 %	2,10 %
Public	0,36 %	0,37 %	0,43 %	0,43 %
Privé + public	1,03 %	0,78 %	3,80 %	1,82 %
Employeurs et travailleurs indépendants (hors artistes-auteurs)	8,64 %	8,50 %	30,38 %	26,74 %
Toutes catégories, y compris Cesu et Paje	1,58 %	1,39 %	5,38 %	3,87 %

Champ : France entière, y compris aide au paiement.

Source : Urssaf CN

D'autre part, elles disposent de **prérogatives de puissance publique** leur permettant de **diligenter des contrôles sur pièces et sur place**, dont ne jouissent pas les autres collecteurs.

Les contrôles Urssaf

Les Urssaf assurent le contrôle de l'ensemble des cotisations qui leur sont versées². Les agents chargés du contrôle (inspecteurs et contrôleurs du recouvrement) sont les seuls à être agréés et assermentés pour effectuer ces contrôles. Hormis les Urssaf, seule la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) dispose de prérogatives de puissance publique comparables, sur le périmètre du régime agricole.

En outre, les agents de contrôle disposent de **compétences propres en matière de lutte contre le travail dissimulé³**, qui leur permettent de constater les infractions et de communiquer leurs procès-verbaux au procureur de la République. Dans le cadre de cette mission, des prérogatives spécifiques en matière d'audition, de droit de communication, de saisie conservatoire ou de sollicitation d'interprètes assermentés devant les tribunaux leur sont reconnues.

¹ Taux observé au 31/12/N, avec des échéances d'ancienneté différente en fonction de la date d'exigibilité (M+12 pour l'échéance de janvier et M+0 pour l'échéance de décembre) et incluant les résultats de la fiabilisation et des contrôles sur place.

² Article L. 243-7 du code de la sécurité sociale.

³ Articles L. 8271-1 à L. 8271-12 du code du travail.

Dès lors, l'unification du recouvrement entre les mains des Urssaf permettrait, *a priori*, de poursuivre trois objectifs principaux :

- **la réalisation d'économies de gestion** par la suppression des doublons administratifs et la réduction des effectifs dédiés au recouvrement ;

- **l'amélioration de la performance du recouvrement** par le recours des organismes concernés à l'expertise du réseau des Urssaf ;

- **l'optimisation du service rendu à l'utilisateur** par la simplification des démarches déclaratives et le bénéfice de l'offre de service des Urssaf.

b) La déclaration sociale nominative (DSN), un vecteur déclaratif unique indispensable à l'unification du recouvrement social

(1) La déclaration sociale nominative a unifié les démarches déclaratives des employeurs

En parallèle des transferts progressifs de recouvrement aux Urssaf, la simplification des déclarations sociales incombant aux employeurs a largement contribué à faciliter le projet d'unification du recouvrement social.

À ce titre, le développement de **la DSN, qui remplace la quasi-totalité des démarches des entreprises en la matière (45 à ce jour)¹**, ainsi que diverses formalités liées à l'ouverture de droits sociaux (liquidation des indemnités journalières, formalités chômage, alimentation des comptes retraite et du compte personnel de formation, *etc.*), a permis de faire converger les procédures déclaratives des employeurs.

Ouverte à partir de 2013 aux entreprises volontaires², **la DSN a été généralisée à l'ensemble des employeurs du secteur privé au 1^{er} janvier 2017³**, puis étendue progressivement aux employeurs publics, pour lesquels elle est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2022⁴. À ce jour, elle concerne 2,2 millions d'entreprises, 60 000 établissements publics et 28 millions de salariés et agents publics.

¹ Incluant la déclaration unifiée des cotisations sociales (DUCS), la déclaration annuelle des données sociales unifiées (DADS-U), la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés, ou encore la déclaration de mouvement de main d'œuvre.

² Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des charges administratives, article 35.

³ Ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs, article 9 ; décret n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les délais limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative, article 1^{er}.

⁴ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, article 43 ; décret n° 2018-1048 du 28 novembre 2018 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative pour les régimes mentionnés aux 1^o, 2^o et 3^o de l'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale, article 1^{er}.

Réalisée sur le site net.entreprises.fr et transmise par voie électronique, la DSN est **structurellement basée sur l'acte de paie, dont elle est un sous-produit**. Elle établit, pour chaque salarié ou assimilé :

- le lieu d'activité et les caractéristiques de l'emploi et du contrat de travail ;
- les montants des rémunérations, des cotisations et contributions sociales et la durée de travail retenus ou établis pour la paie de chaque mois ;
- les dates de début et de fin de contrat, de suspension et de reprise du contrat de travail intervenant en cours de mois ;
- le cas échéant, une régularisation au titre des données inexactes ou incomplètes transmises au cours des mois précédents¹.

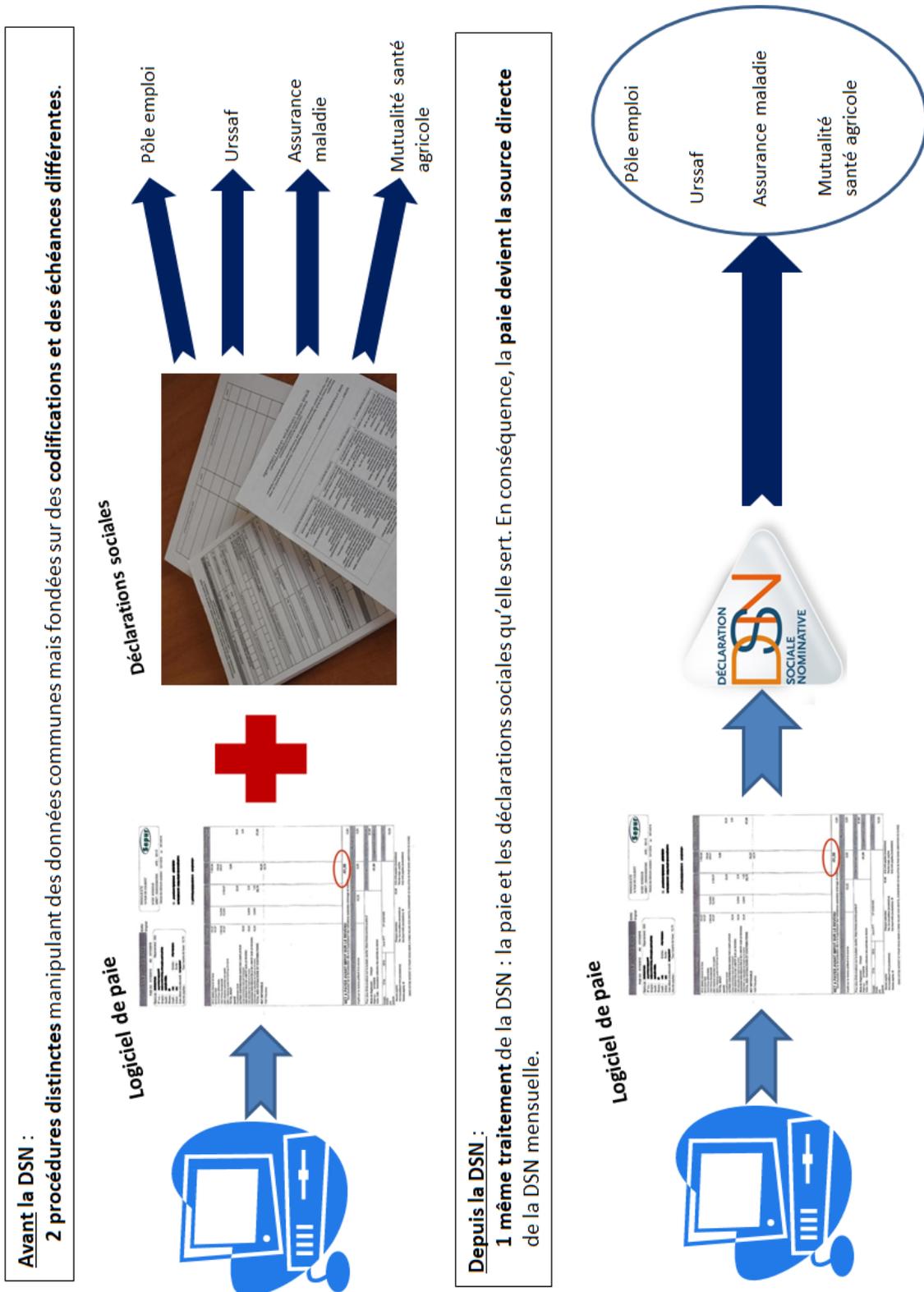
Cette nouvelle déclaration unifiée tend à **rationaliser le système déclaratif** en mutualisant la collecte des données, partagées entre les organismes sociaux selon leurs besoins, de façon à réduire la charge administrative pesant sur les employeurs, ainsi qu'à **sécuriser les droits des assurés** en limitant les risques d'erreur ou d'oubli.

Les organismes destinataires de la DSN utilisent les données qu'elle contient pour déterminer le taux de certaines cotisations sociales, pour recouvrer les cotisations et contributions sociales et certaines impositions et vérifier leur montant et pour verser certains revenus de remplacement, entre autres.

En somme, la DSN constitue désormais, pour les régimes concernés, **le vecteur déclaratif unique indispensable à la désignation d'un collecteur unique** des cotisations sociales.

¹ Article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.

Évolution des procédures déclaratives depuis l'entrée en vigueur de la DSN



Source : Commission des affaires sociales, d'après le Groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » (GIP MDS)

(2) La maille de fiabilisation des données DSN varie selon les collecteurs

Utilisée pour l'alimentation des droits des salariés au fil de l'eau à partir des données de la paie, la DSN a permis de **lier de façon structurelle les cotisations déclarées et les droits ouverts**.

Toutefois, **ce lien implique que soit garantie la fiabilité des données déclarées** par les employeurs. En l'espèce, **le GIP MDS assure divers contrôles normatifs**, qui portent sur la conformité des données renseignées à la définition déterminée par le cahier technique de la DSN, la cohérence de la présence et/ou du contenu de certains blocs ou rubriques et la recherche d'anomalies importantes.

Une fois ces vérifications effectuées, les organismes chargés du recouvrement des cotisations concernées opèrent des contrôles complémentaires dits « métiers ». Or, à cet égard, les pratiques diffèrent selon les organismes.

L'Agirc-Arrco¹, gestionnaire du régime de retraite complémentaire des salariés du secteur privé, recouvre les cotisations déclarées par chaque entreprise à **la maille nominative, c'est-à-dire en les rattachant directement à un individu**, en fonction des spécificités de chaque contrat de travail. Avant 2017, l'Agirc-Arrco sollicitait également des employeurs **les données agrégées, calculées à partir de la masse salariale, à l'échelle de l'établissement**. Depuis lors, dans un souci de simplification, elle ne recourt plus qu'aux données individuelles et les agrège elle-même, de façon à « *internaliser la complexité en ne demandant aucun regroupement par nature de créance ou catégorie de salariés au déclarant* ».

Le contrôle et le recalcul des cotisations déclarées est lui aussi effectué à la maille individuelle. Ce niveau avancé de contrôle s'explique notamment par **l'incapacité de l'Agirc-Arrco à recourir à la contrainte**, prérogative de puissance publique permettant aux Urssaf de procéder au recouvrement forcé sans procédure contradictoire préalable², et par l'obligation de requérir une contrainte judiciaire, qui s'inscrit dans des délais relativement longs.

Les Urssaf, pour leur part, recouvrent les cotisations à **la fois à la maille individuelle et à la maille agrégée**. Pour l'heure, **le contrôle des sommes recouvrées est essentiellement opéré à la maille agrégée**, à l'exception de campagnes de fiabilisation ciblées *a posteriori*; aussi l'employeur doit-il s'assurer de la cohérence entre les données agrégées et la somme des données individuelles, l'exactitude de ces dernières pouvant être contrôlée à l'occasion d'un contrôle sur pièces ou sur place.

¹ Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

² Article L. 244-9 du code de la sécurité sociale.

Lorsqu'une erreur est identifiée dans une DSN par l'un de ces organismes, ce dernier **entre en contact avec l'entreprise** en vue de procéder à sa correction. À ce jour, ni les Urssaf, ni l'Agirc-Arrco ne peuvent assurer la mise en conformité de la DSN lorsque l'employeur n'y procède pas lui-même. Les corrections apportées par chaque réseau à ses données demeurent alors cantonnées au régime concerné. Il en résulte **des discordances entre les données de retraite de base et de retraite complémentaire** des assurés en question.

Pour remédier à cette difficulté, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 a prévu que les déclarants soient informés des résultats des vérifications d'exhaustivité, de conformité et de cohérence réalisées par les organismes destinataires de la DSN¹. En cas de constat d'anomalie, les déclarants sont tenus d'effectuer les corrections requises. **En l'absence de correction, celle-ci pourra être réalisée par les organismes destinataires de la DSN, qui émettront une « DSN de substitution ».**

Un décret en Conseil d'État, non publié à ce jour, doit déterminer les conditions et les modalités d'application de ces dispositions, et notamment la procédure d'échange contradictoire préalable à la correction des déclarations par les organismes destinataires et les modalités d'organisation garantissant le caractère simple et coordonné des procédures qu'il prévoit². L'absence de correction de la part de l'employeur entraînera l'application d'une pénalité³. **La DSN de substitution permettra de transmettre les corrections à l'ensemble des destinataires de la DSN.**

(3) La DSN doit permettre la généralisation de la fiabilisation des données individuelles

En tout état de cause, selon Alexandre Gardette, chef de la mission interministérielle France Recouvrement, *« la généralisation de la DSN est de nature à faciliter le transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire aux Urssaf, dans la mesure où elle a conduit à une normalisation et une convergence des procédures déclaratives et de liquidation. Elle emporte une synchronisation entre les processus de fiabilisation et de dialogue avec les cotisants opérés par l'Agirc-Arrco et les Urssaf et ouvre, à terme, la possibilité d'utiliser la même donnée de base pour les opérations de fiabilisation ».*

En effet, en assurant la communication aux Urssaf des données individuelles des cotisants sur un rythme mensuel, la DSN leur a permis de travailler à leur fiabilisation au cours des dernières années, se rapprochant ainsi de la pratique de l'Agirc-Arrco.

Pour autant, d'importantes divergences d'appréciation ont été constatées sur le plan des méthodes de fiabilisation depuis l'élaboration du projet d'unification du recouvrement social.

¹ Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, article 18.

² Article L. 133-5-3-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 133-5-4 du code de la sécurité sociale.

En effet, selon Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Urssaf CN, « *les travaux de cohérence entre données agrégées et données individuelles menés par l'Urssaf montrent un niveau significatif d'incohérence entre les deux mailles, traduisant le plus souvent des anomalies touchant les données individuelles* ». Ces écarts seraient essentiellement liés à **des erreurs de paramétrage des logiciels de paie et de renseignement de la DSN**.

Parmi les facteurs explicatifs de ces anomalies, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF) évoquent, entre autres, « *les pouvoirs spécifiques des Urssaf en matière de recouvrement qui peuvent conduire les entreprises et éditeurs de logiciels à porter une attention particulière à l'exactitude des données agrégées* » et « *les possibilités offertes par certains logiciels de corriger indépendamment les données individuelles et les données agrégées pour pallier certaines difficultés dans la réalisation des paies et des cotisations* »¹.

Dès lors, pour l'Urssaf CN, la conservation des données agrégées permet de procéder à **des contrôles de cohérence avec les données individuelles** dont l'Agirc-Arrco se prive. Du reste, les Urssaf ont travaillé, au cours des dernières années, au **développement de contrôles de cohérence entre données individuelles**.

L'Agirc-Arrco, elle, se déclare fermement attachée à la fiabilisation à la maille nominative, dès lors que c'est le salaire soumis à prélèvements, donnée individuelle, qui est utilisé par les organismes sociaux pour l'attribution des droits à prestations. De fait, en cas de discordance avec l'assiette salariale des prestations sociales, donnée agrégée, le recouvrement à la maille agrégée peut conduire **soit à ce que des droits soient ouverts sans que des cotisations aient été versées en parallèle, soit à ce que des cotisations soient versées sans ouvrir de droits**.

Il paraît donc logique que la question de la méthode de fiabilisation des données issues de la DSN alimente les débats relatifs aux modalités d'organisation des prochaines étapes de l'unification du recouvrement social, voire constitue un motif d'opposition au projet en tant que tel.

(4) La rationalisation du champ des données sociales constitue l'un des enjeux de l'unification du recouvrement social

D'autre part, la nature de la maille de recouvrement emporte des conséquences sur la structure de la DSN elle-même.

Nombre des organismes actuellement collecteurs des cotisations concernées par les transferts de recouvrement prévus pour les années à venir ne demandent que les données nominatives à leurs cotisants, comme c'est le cas, par exemple, outre l'Agirc-Arrco, de la Caisse de retraite et de

¹ Damien Mathey, Juliette Roger, Charlotte Baratin (IGAS/IGF), Évaluation des modalités de transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire de l'Agirc-Arrco au réseau des Urssaf, septembre 2019.

prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN). Pour les employeurs concernés, le transfert du recouvrement à l'Urssaf CN se traduirait donc par **l'intégration à la DSN de nouvelles rubriques retraçant les données agrégées relatives à ces cotisations.**

Or, le GIP MDS s'inquiète de **l'accroissement conséquent du volume de la DSN, qui a progressé de 350 à 500 données entre la phase de généralisation dans le secteur privé et aujourd'hui.** Par comparaison, la déclaration annuelle des données sociales unifiée (DADS-U), à laquelle, entre autres, la DSN s'est substituée, comptait 800 données. Le bénéfice de la simplification apportée aux employeurs par le biais de la DSN risque donc de s'estomper à mesure que le volume de cette dernière enfle.

Yann-Gaël Amghar a toutefois souligné que l'inflation normative constatée au cours des années passées est principalement **le fruit de la bascule en DSN de nouveaux régimes sociaux** et ne s'est donc pas traduite par l'augmentation de la quantité de données sociales demandées aux employeurs.

Dans le cadre des transferts de recouvrement programmés pour les années à venir et dans un souci de facilitation des démarches déclaratives et d'allègement de la charge de gestion des destinataires de la DSN, à commencer par le GIP MDS, il conviendrait désormais de veiller non seulement à la fiabilisation des données sociales, **mais également à la rationalisation des déclarations sociales.**

2. Le transfert aux Urssaf du recouvrement des contributions d'assurance chômage : la première phase de l'unification du recouvrement social

a) Le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage poursuivait un double objectif de simplification et d'efficience

(1) Avant la réforme, les contributions d'assurance chômage étaient recouvrées par l'Assédict

Nouvelle étape de l'unification du recouvrement social, le transfert aux Urssaf du recouvrement des contributions d'assurance chômage représentait un défi de taille. En effet, la somme des contributions encaissées représentait plus de 32 milliards d'euros en 2020 et **excédait 39 milliards d'euros en 2019.**

Avant 2009, les employeurs du régime général déclaraient et versaient leurs cotisations de sécurité sociale aux Urssaf et leurs contributions d'assurance chômage et cotisations AGS¹ à l'Assédict. La performance et le pilotage du recouvrement étaient, quant à eux, suivis au niveau national par l'Unédic.

¹ Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés.

Pour l'essentiel des populations cotisantes, **le recouvrement s'effectuait à la maille agrégée**. Il n'était effectué à la maille nominative que pour les salariés expatriés et les salariés intermittents du cinéma et du spectacle.

Les croisements de fichiers employeurs et allocataires ne concernant que ces deux dernières populations, **le lien entre cotisations et droits n'était établi, pour les autres cotisants, qu'au moment de l'ouverture du droit**. Ainsi, l'allocation d'assurance chômage était calculée sur la seule base des renseignements fournis dans le cadre de l'attestation employeur. Le non-respect par l'employeur de ses obligations vis-à-vis de l'Assurance chômage ne privait pas pour autant le salarié de son droit à l'allocation.

(2) Le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage est effectif depuis le 1^{er} janvier 2011

Dans le but de « *simplifier et rationaliser les démarches des entreprises, qui auront désormais un unique interlocuteur pour le versement des cotisations sociales destinées au régime général de sécurité sociale et à l'Assurance chômage* » et de « *réduire notablement le coût de collecte des cotisations* »¹, le législateur a prévu le transfert, à titre transitoire, du recouvrement des contributions d'assurance chômage et des cotisations AGS à Pôle emploi pour les exercices 2009 et 2010, puis, **à compter du 1^{er} janvier 2011, aux Urssaf et aux CGSS dans les Outre-mer**².

Ont toutefois été exclues du champ du transfert de recouvrement les contributions d'assurance chômage et cotisations AGS dues au titre de l'emploi de certains salariés (salariés agricoles, salariés VRP multiscartes, salariés de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Monaco, *etc.*), recouvrées par d'autres organismes, de même que quelques contributions spécifiques (cotisations et contributions dues au titre du contrat de sécurisation professionnelle, de l'emploi de salariés expatriés, ou de l'emploi de salariés intermittents du cinéma, de l'audiovisuel, de la diffusion TV ou radio ou du spectacle), dont la collecte relève toujours de Pôle emploi.

Le 1^{er} janvier 2010, une première phase pilote concernant une cinquantaine d'entreprises franciliennes a été lancée. Une seconde phase pilote, démarrée le 1^{er} septembre 2010 et reposant sur plus de 57 000 entreprises du département du Rhône, a permis d'aboutir à **la généralisation de la mise en œuvre du transfert de recouvrement à partir de janvier 2011**.

¹ Exposé des motifs du projet de loi.

² Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, article 5 ; décret n° 2009-1708 du 30 décembre 2009 fixant la date du transfert du recouvrement des cotisations et contributions aux organismes mentionnés à l'article L. 5427-1 du code du travail, article 1^{er}.

b) Le bilan du transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage s'avère plutôt positif, malgré quelques difficultés pratiques

(1) Les objectifs fixés dans le cadre du transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage semblent avoir été atteints

Depuis lors, les Urssaf assurent la collecte des contributions d'assurance chômage et la vérification du calcul de leur montant. Elles recouvrent également les sommes ayant donné lieu à un redressement dans le cadre d'un contrôle.

La branche du recouvrement reverse ensuite à l'Unédic les sommes encaissées, minorées de la quote-part de la réduction générale de cotisations qui s'impute sur les contributions d'assurance chômage.

Jusqu'alors, l'Unédic disposait des fonds encaissés par l'Urssaf CN le jour même. Depuis le 1^{er} janvier 2022, à la demande de l'Urssaf CN, un nouveau système de reversement a été mis en place : deux versements sont désormais effectués chaque mois, le 5 et le 15, et une régularisation mensuelle opérée le 5 du mois M+2.

L'Unédic effectue en parallèle plusieurs vérifications portant sur la cohérence du montant des sommes dues, mais indique qu'elle « *reste dépendante de la qualité des données transmises par l'Urssaf CN* ».

Au terme de la mise en œuvre du transfert du recouvrement, **l'Urssaf CN et l'Unédic s'accordent sur le constat des bénéfices tirés de la réforme.**

En premier lieu, celle-ci a abouti à une simplification des formalités pour les employeurs du régime général et les tiers déclarants. En effet, ceux-ci ne doivent désormais effectuer **qu'un seul paiement pour l'ensemble des cotisations de sécurité sociale, des contributions d'assurance chômage et des cotisations AGS.**

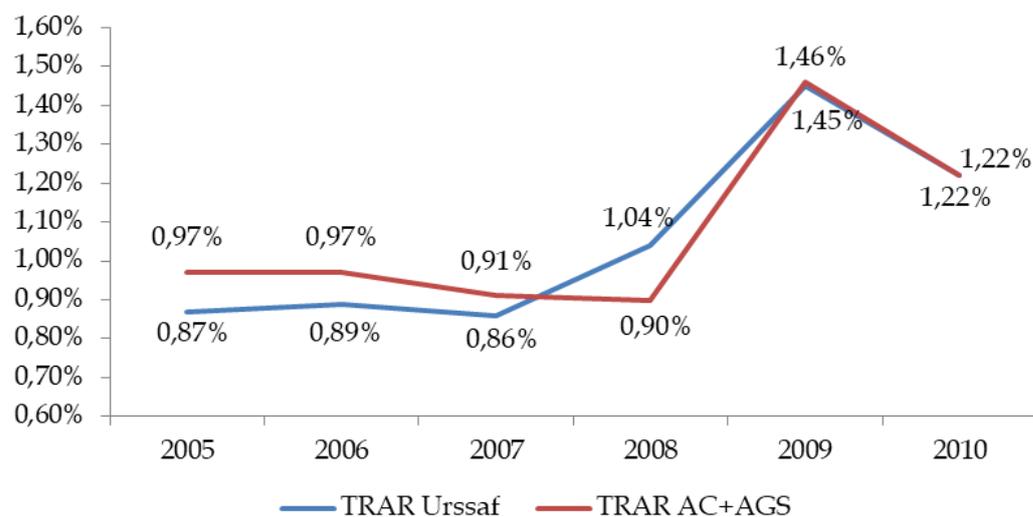
D'autre part, les rapprochements de fichiers réalisés dans le cadre du transfert ont permis de **fiabiliser le périmètre et l'assiette du recouvrement des contributions d'assurance chômage** et des cotisations AGS en identifiant et en réintégrant les cotisants qui étaient inconnus soit de Pôle emploi, soit des Urssaf et en rétablissant l'assiette déclarée par certains cotisants, parfois minorée par rapport à l'assiette déclarée aux Urssaf.

De son côté, la performance du recouvrement est demeurée stable. Avant transfert, **le différentiel de TRAR annuel¹ était légèrement favorable aux Urssaf** : en 2005, le TRAR de l'Assurance chômage était supérieur de 0,1 point à celui des Urssaf, ce qui représentait 30 millions d'euros ; cet écart a été ramené à 0,01 point en 2009, soit 3 millions d'euros.

¹ Ces TRAR sont calculés sur le champ des employeurs affiliés à l'Assurance chômage et correspondent au niveau de recouvrement d'un exercice complet au 31 décembre de l'année N. Par conséquent, l'ancienneté des RAR concernés varie selon la date d'exigibilité des cotisations correspondantes (M+12 pour l'exigibilité de janvier et M+0 pour celle de décembre).

Toutefois, comme le souligne l'Urssaf CN, « le différentiel entre le TRAR "champ Urssaf" et le TRAR "champ Unédic" s'explique notamment par le jeu des exonérations sur part patronale en matière de cotisations de sécurité sociale, qui améliorent mécaniquement le TRAR "champ Urssaf" ».

Évolution du TRAR annuel des Urssaf et de l'Assurance chômage entre 2005 et 2010

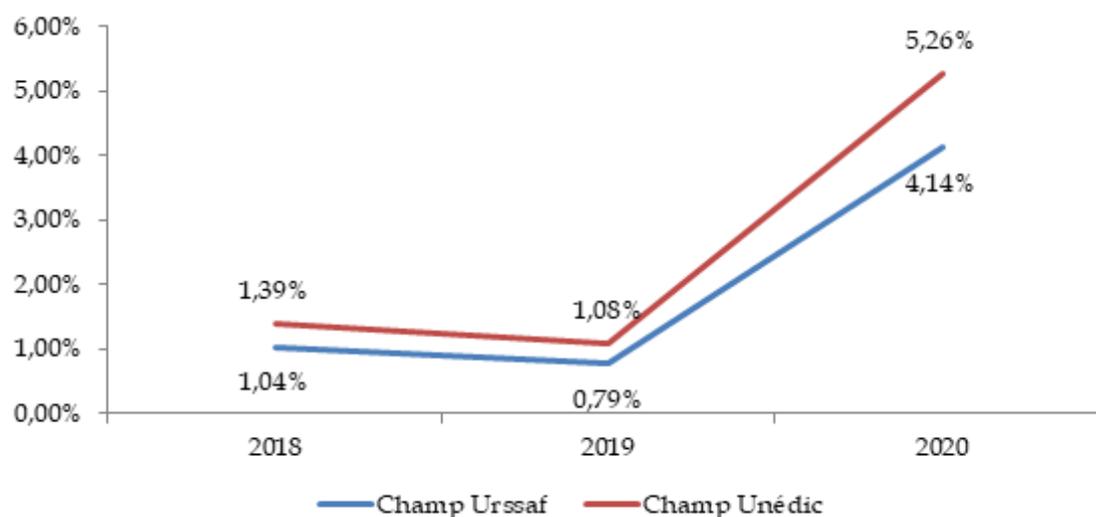


Champ : Employeurs des secteurs privé et public affiliés à l'Unédic et à l'AGS

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après l'Unédic

Les TRAR postérieurs au transfert du recouvrement, bien que plus élevés qu'auparavant, sont jugés « stables et satisfaisants » par l'Unédic, bien que la survenue de la crise sanitaire ait conduit à une dégradation logique.

Évolution du TRAR annuel des Urssaf sur le champ global Urssaf et sur le champ Unédic depuis 2018



Champ : Employeurs des secteurs privé et public affiliés à l'Unédic et à l'AGS

Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après l'Urssaf CN

Il convient de souligner que les actions de contrôle sur pièces et sur place menées par les Urssaf pour le compte de l'Unédic ont permis d'accroître le montant des cotisations appelées à hauteur de **plus de 100 millions d'euros par an**¹.

Enfin, des gains d'efficience ont pu être réalisés, le transfert ayant représenté une charge supplémentaire pérenne de **seulement 13 équivalents temps plein (ETP)** pour les Urssaf, tandis que l'Assédic puis Pôle emploi dédiaient **entre 1 300 et 1 500 salariés** aux missions de recouvrement.

Toutefois, ces derniers ont été réaffectés sur des missions d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, **moins d'une dizaine de salariés ayant été transférés de Pôle emploi vers les Urssaf**. 500 agents de Pôle emploi demeurent chargés d'activités de recouvrement auprès de populations telles que les salariés expatriés ou intermittents.

Du reste, l'Unédic relève que les frais de gestion qu'elle assume sont restés stables en valeur absolue depuis le transfert du recouvrement, aux alentours de 39 millions d'euros. En pourcentage des encaissements, néanmoins, ces frais ont **reculé de 0,126 % à 0,101 % entre 2012 et 2021**.

La nouvelle convention quadripartite entre l'Urssaf CN, l'Unédic, Pôle emploi et l'AGS, négociée entre janvier 2021 et mars 2022, prévoit que soit désormais retenu par l'Urssaf CN un montant forfaitaire fixé à 0,1 % des sommes collectées au titre des frais de gestion. Notons qu'en raison de la dynamique de la masse salariale, **le choix d'un taux fixe provoquera une augmentation mécanique des frais de gestion facturés**.

(2) Pour autant, le transfert du recouvrement n'a pas apporté pleine satisfaction à l'Assurance chômage

De l'aveu même de l'Unédic, **le transfert n'a pas uniquement produit des effets positifs**, notamment en raison de l'inadaptation de l'ancien cadre conventionnel régissant ses relations avec l'Urssaf et des conséquences de la crise sanitaire, ainsi que de réformes ayant eu une incidence sur l'activité de recouvrement.

S'il est établi que l'autonomie de gestion des partenaires sociaux n'a pas directement été compromise, l'Unédic estime que celle-ci « *a pu être altérée par la difficulté à connaître de certaines informations relatives aux cotisants nécessaires à la bonne gestion du régime (analyse du marché du travail, impact des évolutions réglementaires) ainsi qu'à décider des évolutions réglementaires* ».

¹ D'après l'étude d'impact du PLFSS pour 2020, le gain atteindrait environ 100 millions d'euros par an. L'Urssaf CN évoque 118,7 millions d'euros de redressements et 7 millions d'euros de restitutions par an sur la période 2017-2019.

Sans remettre en cause la justesse des montants reversés, l'Assurance chômage indique en effet ne plus disposer de certaines données relatives à ses assurés, par exemple la part de chaque catégorie de contrat de travail dans la population cotisante, l'évolution des effectifs de cotisants ou les créances des employeurs, données pourtant essentielles au **pilotage du régime** ou à la **production de ses comptes** et indispensables à la sauvegarde de sa **capacité à rendre des comptes au Parlement et à ses créanciers**¹.

Ainsi, selon Christophe Valentie, directeur général de l'Unédic, *« bien que l'Unédic soit toujours le gestionnaire de l'assurance chômage, la déconnexion de la cotisation l'a éloignée de sa capacité à analyser et comprendre le régime, voire à anticiper ses évolutions »*.

De son côté, Yann-Gaël Amghar rappelle que **l'Urssaf CN elle-même, en tant que collecteur, n'a pas accès à l'intégralité des données DSN** et que le sujet de l'accès aux données est décorrélié de celui du transfert de recouvrement. En effet, les données auxquelles l'Unédic a accès sont déterminées par un arrêté ministériel², comme pour l'ensemble des destinataires de la DSN : *« De façon générale, les accès aux données individuelles doivent respecter les principes de nécessité et de proportionnalité du règlement général sur la protection des données (RGPD)*³ ».

Un certain nombre d'autres limites sont évoquées par l'Assurance chômage, à commencer par les conséquences de l'impossibilité où la Cour des comptes s'est trouvée de certifier les comptes 2020 de l'activité de recouvrement.

En la matière, l'Unédic considère que *« sur le plan financier et comptable, le transfert a été une réussite jusqu'à l'exercice 2020 et la crise sanitaire, qui ont entraîné une certification avec réserves des comptes de l'assurance chômage »* pour la première fois de son histoire, par ricochet de la non-certification des comptes de l'activité de recouvrement. Une telle situation n'est pas anodine, dans la mesure où **elle affecte l'accès de l'Unédic à l'emprunt**.

¹ Pour rappel, l'Unédic est endettée à hauteur de 65 milliards d'euros, l'équivalent d'une année et demie de cotisations.

² Arrêté du 9 février 2022 fixant les données de la déclaration sociale nominative adressées aux administrations et organismes compétents.

³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

La non-certification des comptes de l'activité de recouvrement pour 2020 et 2021

Du fait des importantes mesures de **report du paiement des cotisations accordées aux employeurs et aux travailleurs indépendants durant la crise sanitaire**, la Cour des comptes a jugé ne pas être en mesure de certifier que les comptes de l'activité de recouvrement pour l'exercice 2020 étaient réguliers et sincères et donnaient une image fidèle du résultat, de la situation financière et du patrimoine de l'activité de recouvrement¹.

Un nouveau refus de certification a été émis par la Cour en 2021 au regard de la **distorsion de la comparabilité des comptes des exercices 2020 et 2021**². En effet, au début de la crise sanitaire, sur décision ministérielle et sans base légale, l'assiette de cotisations des travailleurs indépendants a été réduite de 50 % afin de limiter leurs versements provisionnels. Les régularisations intervenues en 2021 n'ont toutefois pas été imputées à l'exercice 2020, mais à l'exercice 2021, si bien que le déficit du régime général présenté à la Cour des comptes a reculé de 36,2 à 22,8 milliards d'euros entre les deux exercices (- 13,4 milliards d'euros). Or, en imputant les régularisations à l'exercice 2020, la Cour a calculé que le déficit de l'exercice 2020 devrait s'élever à 31,2 milliards d'euros et celui de l'exercice 2021 à 27,8 milliards d'euros, **soit une amélioration de seulement 3,4 milliards d'euros**.

Il convient d'ajouter à cette liste **l'augmentation du TRAR survenue entre 2017 et 2018** du fait de l'intégration des employeurs cotisants en DSN en 2017 (voir *infra*) et **la complexification du suivi du recouvrement** suscitée par la réforme du financement de l'assurance chômage de 2018³.

Enfin, l'Assurance chômage estime ne plus disposer, depuis 2017, de la capacité de contrôle sur l'activité de recouvrement qui lui était garantie par la convention quadripartite de 2010.

Le rééquilibrage du cadre conventionnel régissant les relations entre l'Unédic, Pôle emploi, l'AGS et l'Urssaf CN, qui résulte de travaux engagés en janvier 2021, doit toutefois permettre de remédier à certaines de ces difficultés. La nouvelle convention prévoit, entre autres, les services que l'Urssaf CN peut rendre à l'Unédic en termes de **mise à disposition de données et de statistiques** et contribuera, selon l'Unédic, à l'amélioration de son accès aux données relatives à ses cotisants, à la mise en œuvre d'un partage plus efficace d'informations, à l'amélioration de ses relations partenariales avec l'Urssaf CN et au renforcement des articulations opérationnelles entre ces deux organismes.

¹ Cour des comptes, Certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2020, mai 2021.

² Cour des comptes, Certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2021, mai 2022.

³ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

De son côté, Pôle emploi, qui assure le versement des allocations chômage, est **confronté aux enjeux attachés à la fiabilité des DSN**. Ainsi, selon Stéphane Autier, responsable du département réglementation employeur et incident de paiement, les Urssaf ne fiabilisant pas systématiquement les données DSN à la maille individuelle, **Pôle emploi réalise, à partir de la DSN, des contrôles de cohérence sur les salaires**, qui conduisent à croiser les données DSN avec les bulletins de paie afin d'éviter de léser les demandeurs d'emploi dans le calcul de leurs droits aux allocations.

Ainsi, si la grande majorité des données DSN reçues par Pôle emploi ne présentent pas d'anomalie, le risque d'erreur l'oblige à **solliciter des demandeurs leurs bulletins de paie, ce qui annihile largement l'intérêt de la DSN**, dont l'objectif est d'éviter à ses destinataires de solliciter plusieurs fois la même information.

3. Le champ d'intervention des Urssaf s'est progressivement étendu aux travailleurs indépendants et aux artistes-auteurs

a) Le transfert de l'activité de recouvrement du régime social des indépendants aux Urssaf a entraîné la résorption des difficultés rencontrées par les assurés

(1) Le partage entre les Urssaf et le RSI des responsabilités en matière de recouvrement a participé de l'échec du régime

Avant 2006, le recouvrement des cotisations de retraite des commerçants était assuré par les caisses de l'Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce (Organic) et celui des cotisations dues par les artisans par la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (Cancava).

La fusion de ces deux organismes et de la Caisse nationale d'assurance maladie des artisans (Canam) au sein du régime social des indépendants (RSI)¹ et l'instauration d'un interlocuteur social unique (ISU) a conduit à organiser **un partage relativement complexe des responsabilités en matière de recouvrement entre ce régime et les Urssaf, mais également entre les caisses du RSI**.

¹ Ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants.

Ainsi, jusqu'en 2013, les caisses régionales du RSI étaient chargées, en tant qu'ISU, du recouvrement des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants¹, la caisse nationale du RSI assurant, soit à la demande des caisses régionales, soit de plein droit à l'expiration d'un délai d'un an suivant la date d'exigibilité, **le recouvrement contentieux des cotisations et des contributions impayées auprès des caisses régionales**².

Dans les faits, l'encaissement et le recouvrement amiable des cotisations jusqu'au trentième jour suivant la date d'échéance ou la date limite de paiement était **délégué aux Urssaf**. Le RSI conservait, pour sa part, **l'affiliation des redevables, la collecte des déclarations de revenus, le recouvrement amiable au-delà du délai d'intervention des Urssaf, le recouvrement forcé et le versement des prestations**.

À l'occasion de la publication de son rapport annuel sur l'application des LFSS en 2012, la Cour des comptes a vivement critiqué cette architecture neuve, source de rigidités : *« Le transfert du recouvrement aux Urssaf a été décidé en l'absence de vision commune des caisses intéressées. L'Acoss y voyait l'opportunité de consolider les Urssaf, en particulier les plus petites dont l'activité dépendait parfois de façon significative du recouvrement des contributions des indépendants. Le RSI gardait des responsabilités qui lui conservaient une proximité avec les assurés, à laquelle les représentants des professions concernées étaient particulièrement attachés, l'affiliation et le recouvrement amiable et forcé. Au total, dans un contexte de méfiance entre les acteurs de la protection sociale des indépendants, les préoccupations d'équilibre institutionnel ont primé sur le réalisme indispensable à la bonne mise en place d'un nouveau régime de sécurité sociale »*.

À compter de juillet 2013, la caisse nationale du RSI a été autorisée à déléguer sa compétence en matière de recouvrement contentieux à une caisse régionale, qu'il s'agisse de la caisse à laquelle était rattaché le cotisant ou non³.

¹ Ancien article L. 611-8 du code de la sécurité sociale.

² Ancien article R. 631-2 du code de la sécurité sociale.

³ Décret n° 2013-597 du 8 juillet 2013 modifiant les modalités de fonctionnement de l'interlocuteur social unique et d'organisation du régime social des indépendants, article 2.

Réforme de l'interlocuteur social unique

	Avant la réforme		Après la réforme	
	Artisans commerçants	Professions libérales	Artisans, commerçants	Professions libérales
Recouvrement CSG, CRDS, cotisation famille	URSSAF		<u>ISU</u>	URSSAF
Cotisation retraite (régimes de base et complémentaires), invalidité-décès	CANCAVA ORGANIC	CNAVPL CNBF	-affiliation RSI -déclarations de revenus RSI -recouvrement jusqu'à 30 jours par délégation et pour le compte du RSI URSSAF	CNAVPL CNBF
Cotisation maladie	Organismes conventionnés avec le réseau CANAM		-recouvrement après 30 jours : RSI	Organismes conventionnés avec le RSI (gestion déléguée)
Prestations Retraite (régimes de base et complémentaires), invalidité-décès	CANCAVA ORGANIC	CNAVPL CNBF	RSI	CNAVPL CNBF
Maladie	Organismes conventionnés avec le réseau CANAM		Organismes conventionnés avec le RSI (gestion déléguée)	

Source : Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, 2012

Les difficultés ayant nécessairement résulté d'un mode de fonctionnement aussi obscur ont largement contribué à l'échec de l'ISU¹, qui, comme le rappellent Éric Le Bont et Olivier Maillebau, directeur et secrétaire général du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), **affichait des TRAR supérieurs à 10 %**. La direction de l'Urssaf CN estime ainsi que « *le traitement des situations rencontrées par les usagers impliquait nécessairement des allers-retours entre les deux réseaux, qui étaient sources d'incompréhension et de difficultés pour les usagers* ».

¹ Voir sur ce point le rapport d'information n° 597 (2013-2014) de MM. Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy sur le régime social des indépendants, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales.

Dès lors, le législateur a d'abord prévu que toutes les étapes du recouvrement soient gérées conjointement par les caisses régionales du RSI et les Urssaf *via* un directeur responsable du recouvrement des travailleurs indépendants (DRRTI)¹.

Finally **supprimé en 2018** à l'initiative du Gouvernement Philippe, le RSI a été remplacé par la sécurité sociale des indépendants (SSI), **adossée au régime général**.

(2) L'unification du recouvrement entre les mains des Urssaf a permis de rétablir un haut niveau de qualité de service

Jusqu'à fin 2019, les anciennes caisses du RSI, rebaptisées « *caisses déléguées pour la SSI* », ont été chargées d'apporter leur concours aux Urssaf, auxquelles l'activité de recouvrement fut confiée². Finalement, depuis **l'intégration de la SSI au régime général, intervenue au 1^{er} janvier 2020**, les caisses déléguées sont dissoutes et le recouvrement des cotisations pleinement assuré par les Urssaf.

La réforme n'a eu aucune conséquence sur les droits des 6,5 millions de bénéficiaires du régime.

Désormais, la gouvernance politique de la protection sociale des indépendants est partagée entre les conseils d'administration des caisses du régime général, chargées du service des prestations, et **le CPSTI, qui assure la représentation des travailleurs indépendants**, leur association à la gestion de leur protection sociale, le pilotage du régime de retraite complémentaire (RCI) et d'invalidité-décès des artisans et commerçants et le contrôle de la qualité du service délivré par le régime général aux indépendants.

D'après Valérie Copin, vice-présidente nationale du CPSTI, l'exercice par les Urssaf du recouvrement des cotisations sociales des indépendants **donne, à ce jour, entière satisfaction à toutes les parties prenantes**.

La qualité du service rendu aux affiliés semble en effet avoir été considérablement accrue. Plusieurs avantages concrets ont ainsi résulté du transfert :

- les travailleurs indépendants disposent désormais d'**une adresse unique de contact**, ce qui améliore significativement la lisibilité de l'organisation du recouvrement.

- **une offre de services digitale enrichie** plaçant la relation de service comme orientation fondamentale de la politique de recouvrement a été déployée ;

¹ Loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017, article 16 ; anciens articles L. 133-1-1 et L. 133-1-2 du code de la sécurité sociale.

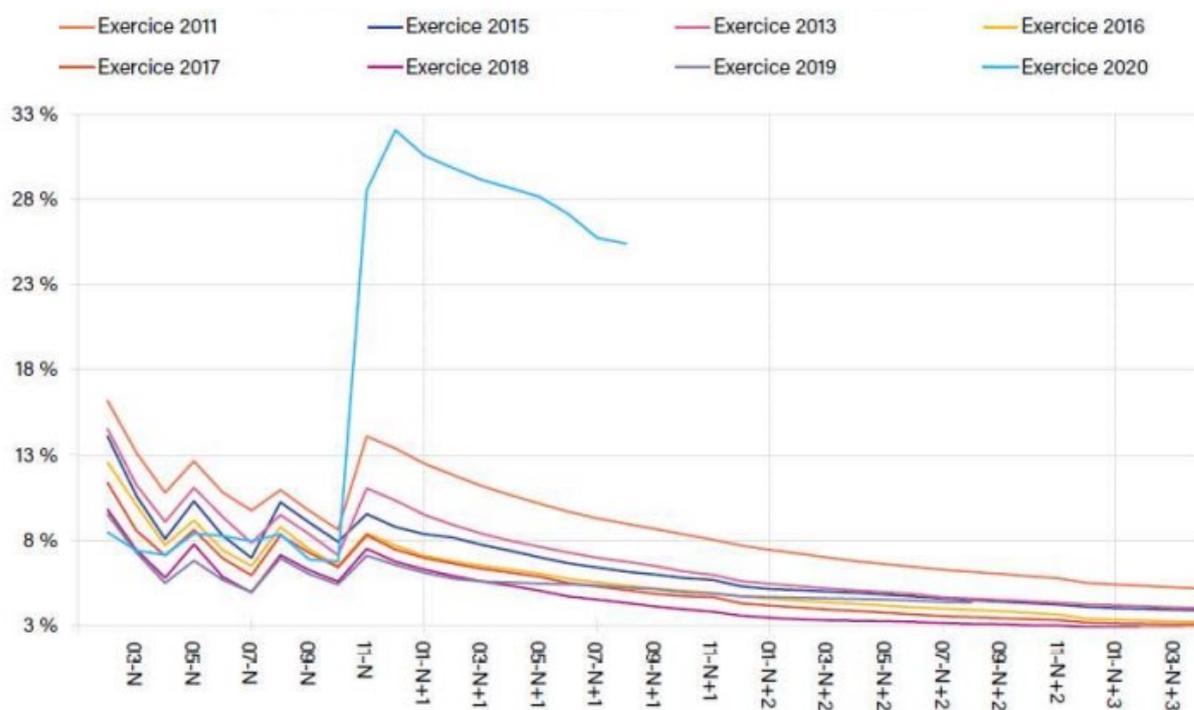
² Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, article 15.

- **une relation personnalisée**, qui se traduit notamment par un accompagnement renforcé des créateurs d'entreprises, s'est nouée avec les affiliés ;

- **l'accompagnement et la prévention des difficultés des cotisants** se renforcent, notamment par l'intensification de la relation amiable dans le traitement des difficultés de paiement et le développement d'actions préventives visant à éviter les impayés (actions de rappel avant les échéances avec modulation des profils cotisants, relance amiable systématique en cas d'impayés par téléphone, courriels ou SMS, modulation des échéanciers et délais de paiement par anticipation).

Sur le plan de la performance, les TRAR des cotisations sociales des indépendants, qui, bien qu'à un niveau très élevé, diminuaient constamment depuis 2011, **ont poursuivi leur recul entre 2018 et 2020**, jusqu'à la survenue de la crise sanitaire.

Évolution des TRAR des travailleurs indépendants depuis 2011



Source : CPSTI, d'après Urssaf (hors PAMC, hors taxations d'office)

Près de 2 000 salariés du RSI ont été intégrés en Urssaf, dans les conditions prévues par la LFSS pour 2018. Les caisses déléguées et les organismes du régime général ont dû rechercher, pour chaque salarié, une solution de reprise recueillant l'accord de celui-ci. Le salarié pouvait formuler des vœux et, en l'absence de solution ayant recueilli son accord, son contrat devait être transféré de plein droit à l'organisme du régime général dont les missions et les activités se rapprochaient le plus de son activité antérieure.

Au total, selon les éléments transmis au Gouvernement dans une note du 14 juin 2021 de la direction de la sécurité sociale (DSS), l'intégration du RSI au régime général aurait permis la réalisation d'**une économie nette de frais de gestion de 110 millions d'euros sur la période 2018-2022 et d'une économie nette pérenne de 110 millions d'euros à compter de 2023.**

Une enquête de satisfaction réalisée en 2021 témoigne de la bonne perception globale de la réforme par les assurés : **76 % des répondants se déclarent globalement satisfaits de leur Urssaf**, tandis que 49 % déclarent avoir reçu au moins un courrier d'information de leur Urssaf en 2021 et que 67 % des répondants concernés par une régularisation importante au titre de 2020 ont reçu un plan d'apurement de la part de leur Urssaf.

Notons toutefois que **les travailleurs indépendants revenaient de loin au regard des défaillances du RSI** et qu'une telle amélioration de la qualité de service serait difficilement envisageable en ce qui concerne les autres transferts programmés pour les prochaines années.

La crise sanitaire a permis de mettre en lumière les conséquences du transfert du recouvrement des cotisations des indépendants aux Urssaf, qui ont déployé des mesures exceptionnelles visant à accompagner les indépendants rencontrant des difficultés de trésorerie, à l'instar **des plans d'apurement proposés spontanément.**

De même, l'aide aux cotisants en difficulté (ACED) permet aux affiliés rencontrant des difficultés de trésorerie liées à leur santé, à des difficultés économiques temporaires ou à un événement extérieur ponctuel de bénéficier d'**une prise en charge totale ou partielle des cotisations dues.** Les cotisants faisant face à des difficultés liées à la crise sanitaire peuvent bénéficier de cette aide sous réserve de la mise en place préalable d'un plan d'apurement.

Selon l'Urssaf CN, *« l'accompagnement des travailleurs indépendants mis en place pendant la crise n'aurait pas été possible dans l'organisation bicéphale antérieure ».*

Enfin, le CPSTI ne paraît pas être confronté aux difficultés rencontrées par l'Unédic en termes d'accès aux données relatives à la population cotisante. De son propre aveu, le Conseil sollicite un grand nombre d'informations auprès de l'Observatoire statistique des travailleurs indépendants de l'Urssaf CN et les obtient très aisément.

b) Lié à de graves défaillances, le transfert de la collecte des cotisations des artistes-auteurs aux Urssaf a pâti d'un manque de coopération

(1) Dans le cas des artistes-auteurs, le transfert du recouvrement visait à remédier à des défaillances majeures

Du fait des défaillances importantes de leur régime de sécurité sociale, le transfert du recouvrement des cotisations sociales des artistes-auteurs s'est opéré dans des conditions particulièrement délicates.

Ceux-ci, bien que non-salariés, sont obligatoirement affiliés au régime général¹. **L'affiliation est prononcée par un organisme agréé**, la Maison des Artistes (MDA) dans le domaine des arts graphiques et plastiques et l'Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (Agessa) dans les autres domaines. Ces organismes sont chargés de vérifier que l'activité exercée relève du champ du régime de sécurité sociale des artistes-auteurs et assuraient, jusqu'en 2019, le recouvrement des cotisations sociales de ses ressortissants.

L'affiliation était prononcée à partir d'une année d'exercice en tant qu'artiste-auteur, sur la base des revenus de l'année écoulée. Ainsi, les revenus d'auteur de l'année N étaient pris en compte pour le calcul des cotisations – et donc pour l'acquisition des droits – pour la période allant du 1^{er} juillet de l'année N+1 au 30 juin de l'année N+2.

La MDA et l'Agessa procédaient au recouvrement selon des modalités dépendant du régime fiscal de l'artiste-auteur :

- pour les artistes-auteurs dont les cotisations sont précomptées par un diffuseur, **ce dernier se chargeait de retenir ces cotisations à la source** et les reversait à l'organisme collecteur, à l'exception de la cotisation vieillesse plafonnée, qui n'était pas précomptée, mais appelée à l'issue de la déclaration sociale annuelle afin d'avoir connaissance de l'ensemble des revenus de l'artiste-auteur ;

- pour les artistes-auteurs dispensés du précompte, **des appels de cotisations trimestriels étaient émis** sur la base des revenus réels déclarés une fois par an.

Toutefois, en matière d'assurance vieillesse, **faute de moyens suffisants en termes d'équipement informatique et de ressources humaines, l'Agessa n'a été en mesure d'appeler que les cotisations de ses affiliés**, à l'exclusion de celles des artistes assujettis², qui ne s'ouvraient donc pas de droits à pension et le découvraient souvent à l'occasion de leur départ en retraite.

¹ Article L. 382-1 du code de la sécurité sociale.

² Le statut d'assujetti correspondait aux artistes dont le revenu artistique était inférieur au seuil d'affiliation, fixé à 900 SMIC horaire par an, et qui cotisaient par conséquent sans bénéficier d'une protection sociale complète.

En dépit de plusieurs alertes du conseil d'administration de l'Agessa et de rapports concordants d'inspections générales, le plan d'action opérationnel proposé par l'Agessa aux ministères de tutelle en 2015 dans le but de permettre la mise en œuvre du recouvrement de la cotisation vieillesse des assujettis **n'a pas obtenu d'autorisation de financement**.

Thierry Dumas, directeur de l'Agessa et de la MDA, a indiqué aux rapporteurs avoir préconisé l'instauration d'une caisse unique chargée du recouvrement des cotisations sociales des artistes-auteurs, projet sur lequel les services de l'Agessa et de la MDA ont travaillé pendant une année, puis **avoir été averti par simple courrier électronique du projet de transfert du recouvrement aux Urssaf**.

Finalement, la LFSS pour 2018 a prévu que l'activité de recouvrement de l'Agessa et de la MDA soit **confiée à l'Urssaf Limousin à compter du 1^{er} janvier 2019¹**.

64 salariés ont vu leur contrat de travail transféré à la branche du recouvrement en bénéficiant du même niveau de rémunération qu'à l'Agessa et à la MDA. D'après Thierry Dumas, les intéressés n'auraient toutefois appris que tardivement et fortuitement le transfert de leur contrat. Du reste, les activités sur lesquelles ceux-ci ont été affectés, essentiellement de la gestion de comptes, seraient moins variées qu'à l'Agessa et à la MDA.

(2) Le transfert a occasionné d'importantes difficultés, dont certaines fragilisent fortement le contrôle de l'affiliation au régime

Le transfert du recouvrement aux Urssaf s'est accompagné d'une large réforme du régime², incluant :

- la suppression de la distinction entre affiliés et assujettis, de sorte que **l'ensemble des artistes-auteurs peuvent désormais cotiser**, moyennant une éventuelle surcotisation, sur une assiette minimale de 900 SMIC horaires permettant de valider quatre trimestres de retraite ;

- **l'obligation pour les diffuseurs de précompter la cotisation vieillesse plafonnée** ;

- **la généralisation d'une déclaration sociale annuelle de revenus** pour les artistes-auteurs, qui permet d'assurer l'établissement définitif des cotisations dues, le remboursement éventuel des cotisations vieillesse précomptées excédant le plafond et le paiement éventuel d'une surcotisation par les assurés dont l'assiette n'atteint pas le montant minimal d'ouverture des droits ;

¹ Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, article 23.

² Décret n° 2018-1185 du 19 décembre 2018 relatif à l'affiliation, au recouvrement des cotisations sociales et à l'ouverture des droits aux prestations sociales des artistes-auteurs.

- le passage d'un système d'appel de cotisations définitives en N+2 à un système fondé, comme dans le cas des travailleurs indépendants, sur **des cotisations provisionnelles et une régularisation**.

Dans ce cadre, l'Urssaf CN indique avoir créé des comptes pour plus de 220 000 artistes-auteurs concernés par la collecte des cotisations et les déclarations annuelles de revenus.

Évolution des effectifs d'affiliés du régime de sécurité sociale des artistes-auteurs

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Affiliés	38 515	40 261	46 162	192 546	217 579	276 046

Source : Agessa/MDA

Le reversement des sommes dues garantit désormais la prévisibilité des recettes. Ainsi, pour Yann-Gaël Amghar, « *l'ampleur de cette réforme supposait non seulement de nombreux travaux informatiques du côté de l'Urssaf, mais elle supposait aussi des changements de pratiques importants de la part des artistes-auteurs et des diffuseurs. C'est ainsi que le passage à une logique de cotisations provisionnelles/régularisation a été source d'incompréhension, tout comme l'établissement de l'échéancier provisionnel sur une base forfaitaire en première année* ». Diverses actions de communication à l'intention des artistes-auteurs ont été entreprises au cours de l'année 2021 pour y remédier.

Se sont ajoutés à ces difficultés **plusieurs dysfonctionnements informatiques au sein des Urssaf**, qui, pour l'essentiel, ont été corrigés, et **les conséquences des problèmes de gestion de l'Agessa** (mauvaise qualité des données d'identification et de contact, incompréhensions suite à la correction de certaines pratiques de gestion non conformes, etc.).

Pour autant, de l'aveu de l'ensemble des acteurs du transfert, **la situation s'améliore progressivement et tend à se normaliser**.

Thierry Dumas a toutefois signalé une anomalie importante. De fait, malgré le transfert de l'activité de recouvrement, l'Agessa et la MDA conservent leur rôle de contrôle et d'autorisation de l'affiliation des cotisants au régime des artistes-auteurs. Or, **l'Urssaf Limousin immatricule des artistes-auteurs, leur permettant ainsi d'effectuer une déclaration de revenus, sans savoir s'ils relèvent effectivement du régime**. Cette situation concerne deux catégories de cotisants :

- environ 12 000 artistes-auteurs inconnus de l'Agessa et de la MDA, mais immatriculés par l'Urssaf soit parce qu'ils avaient effectué leur déclaration au centre de formalités des entreprises (CFE) antérieurement au transfert de collecte, soit parce qu'ils n'étaient pas déclarés par un diffuseur, comme c'est le cas des artistes-auteurs ayant perçu des revenus de diffuseurs

étrangers¹, soit parce qu'ils étaient déclarés par des diffuseurs français, mais que la mauvaise qualité des données déclarées ne permettait pas de les identifier. Bien qu'elle reconnaisse que « *la grande majorité* » de ces personnes est légitime à être affiliée au régime, **l'Agessa et la MDA ne sont pas en mesure de procéder à un contrôle de leur activité**. La DSS étudierait actuellement des propositions de régularisation de leur situation, « *sans réelle avancée* » pour l'heure selon Thierry Dumas ;

- près de 5 000 cotisants ne relevant pas du régime de sécurité sociale des artistes-auteurs et **dont l'affiliation a été refusée par l'Agessa et la MDA**. L'Urssaf CN a confirmé travailler actuellement avec les deux organismes en vue de la rectification de ces anomalies.

Les personnes concernées bénéficieraient désormais de droits à l'assurance vieillesse, la CNAV se basant sur les assiettes sociales transmises par les Urssaf pour ouvrir des droits, mais **pas de droits à indemnités journalières**, dès lors que l'Assurance maladie s'appuie sur les données transmises par l'Agessa et la MDA.

Il convient de relever, en outre, qu'aucune convention n'a été signée depuis 2019 entre l'Urssaf CN, l'Agessa et la MDA, ce qui traduit **un déficit de coopération à même de dégrader la qualité du service rendu aux assurés**.

Dans ces conditions, **la capacité de l'Agessa et de la MDA à accomplir leurs missions, voire leur pérennité elle-même, sont remises en question à moyen terme**. Pourtant, la validation de l'affiliation s'avère d'autant plus nécessaire que la déclaration de salariés en tant qu'artistes-auteurs est fréquente dans les secteurs connexes tels que le journalisme, l'édition ou la production audiovisuelle, dans la mesure où aucune cotisation patronale n'est due au régime des artistes-auteurs.

L'exemple complexe du régime des artistes permet de souligner **l'impérieuse nécessité d'une totale coopération**, de bonne volonté et dans le respect de chaque partie prenante, dans le cadre des transferts de recouvrement, condition *sine qua non* de leur réussite.

Proposition n° 1 : Élaborer préalablement à tout transfert la convention régissant les relations entre l'organisme gestionnaire du régime et l'Urssaf Caisse nationale.

¹ Les diffuseurs étrangers n'étant pas tenus d'établir une déclaration, l'artiste-auteur dont les revenus sont exclusivement tirés de diffuseurs étrangers se signalent à l'Urssaf Limousin, qui procède à son inscription.

B. UNE NOUVELLE PHASE DE L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT SOCIAL A ÉTÉ LANCÉE SOUS LA DERNIÈRE LÉGISLATURE

1. Le projet d'un collecteur social unique s'est concrétisé au cours du premier quinquennat d'Emmanuel Macron

a) *Le rapport Gardette a fixé la feuille de route d'une nouvelle étape de l'unification du recouvrement social*

(1) Le Gouvernement envisageait initialement le rapprochement des sphères fiscale et sociale

Le 11 juillet 2018, par une déclaration relative aux priorités de son ministère, Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, a annoncé souhaiter **unifier le recouvrement social et le recouvrement fiscal sous la responsabilité d'un acteur unique** : « À terme, c'est-à-dire dans ce mandat, nous devons opérer le rapprochement entre le recouvrement réalisé au sein des sphères État et de la sphère sociale par la constitution d'une agence unique du recouvrement ».

Dès septembre 2018, le législateur a validé le transfert :

- de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (Agefiph) aux Urssaf, à compter du 1^{er} janvier 2021, du recouvrement de la **contribution due au titre de la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH)**¹ ;

- et des opérateurs de compétences (OPCO) aux Urssaf, à compter du 1^{er} janvier 2022, du recouvrement des **contributions légales de formation professionnelle**, celui des contributions conventionnelles de formation professionnelle et de dialogue social pouvant l'être sur option des branches professionnelles concernées à compter du 1^{er} janvier 2024².

Par lettre de mission du 2 octobre 2018, Alexandre Gardette, administrateur général des finances publiques, a été chargé par le Gouvernement de la réalisation d'un rapport relatif à la réforme, de **l'élaboration d'une proposition de feuille de route stratégique** et de la coordination des directions et opérateurs concernés dans la rationalisation des sphères fiscale et sociale et leur rapprochement fonctionnel.

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, article 67.

² Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, article 41 ; ordonnance n° 2021-797 du 23 juin 2021 relative au recouvrement, à l'affectation et au contrôle des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Dans ce cadre, la mission France Recouvrement, dont le pilotage a été confié à Alexandre Gardette, a été créée par décret en 2019, pour une durée initiale de trois ans¹. Rattachée au ministre chargé des affaires sociales et au ministre chargé du budget, elle compte aujourd'hui quinze agents.

Sur la recommandation d'Alexandre Gardette, **l'unification du recouvrement des deux sphères a finalement été abandonnée par le Gouvernement**. Ce projet, qui devait conduire à rapprocher les agents de droit privé des Urssaf, qui disposent d'un système d'information propre, et les fonctionnaires d'un service de l'État, la direction générale des finances publiques (DGFIP), induisait en effet **des inconvénients largement supérieurs à ses avantages, notamment en matière de statut et de rémunération**. Par ailleurs, l'horizon d'achèvement de la réforme, fixé à 2022, a été jugé insuffisant au regard de l'ampleur de la tâche.

L'unification du recouvrement fiscal

Dans la sphère fiscale, plusieurs dispositions législatives visant à **transférer vers la DGFIP la quasi-totalité des impôts et taxes recouvrés par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**, qui ne conservera à terme que la collecte des droits de douane, ont été adoptées par le Parlement entre 2019 et 2021.

La loi de finances pour 2019 a prévu le transfert du recouvrement :

- des taxes sur les boissons non alcooliques à compter de 2019² ;
- de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), hors composante « déchets », à compter de 2020³ ;
- de la TVA sur les produits pétroliers et de la composante « déchets » de la TGAP à compter de 2021⁴.

Le transfert de neuf prélèvements supplémentaires a été échelonné entre 2021 et 2024 par la loi de finances pour 2020⁵, tandis que la loi de finances pour 2021 a arrêté à 2024 le transfert de la collecte de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)⁶.

¹ Décret n° 2019-949 du 10 septembre 2019 portant création d'une mission interministérielle, dénommée « France Recouvrement », chargée du pilotage de la réforme du recouvrement fiscal et social.

² Loi n° 2018-1317 du 30 décembre 2018 de finances pour 2019, article 199.

³ Loi n° 2018-1317 du 30 décembre 2018 de finances pour 2019, article 193.

⁴ Loi n° 2018-1317 du 30 décembre 2018 de finances pour 2019, article 193.

⁵ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, article 184.

⁶ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, article 161.

(2) La poursuite de l'unification du recouvrement social se justifiait, entre autres, par le projet d'instauration d'un système universel de retraite

Dans la sphère sociale, l'unification du recouvrement paraissait d'autant plus justifiée que **le Gouvernement envisageait l'instauration d'un système universel de retraite**, abandonné depuis lors.

Alexandre Gardette estimait alors que « *la nécessité d'unifier le recouvrement des cotisations dans la sphère sociale n'est pas en débat. En effet, cela simplifiera les démarches administratives des entreprises qui contribuent sur leur masse salariale, a fortiori compte tenu de la perspective de la réforme des retraites et de la fusion des régimes de base et complémentaires qui en résultera* »¹.

Notons que, malgré l'échec de la réforme des retraites, la mission France Recouvrement a indiqué aux rapporteurs considérer que « *s'il existait une cohérence entre l'unification du recouvrement social d'une part et la réforme des retraites de l'autre (la réforme du recouvrement étant souvent présentée comme un préalable souhaitable à la mise en œuvre opérationnelle de la réforme des retraites), les deux réformes ne sont pas interdépendantes, les objectifs [de simplification pour les entreprises, d'amélioration de la qualité des données servant au recouvrement et au calcul des droits sociaux des assurés et de réalisation de gains d'efficacité pour la sphère publique dans son ensemble] restent valables indépendamment de la création d'un système universel de retraite* ».

De même, pour Dominique Libault, président du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), « *il peut y avoir unification du recouvrement sans un système universel, et inversement un système universel donnant lieu à une collecte par plusieurs organismes* ».

D'aucuns estiment que l'unification du recouvrement social s'est poursuivie en dépit de la renonciation du Gouvernement au système universel de retraite en raison de la volonté du réseau des Urssaf de gagner en importance, de façon à **éviter son absorption par la DGFIP**, dans le cas où le projet de constitution d'une agence unique du recouvrement serait amené à refaire surface.

(3) Le projet d'unification du recouvrement social entre 2020 et 2024

Quoi qu'il en soit, le rapport Gardette du 31 juillet 2019 formulait une proposition de calendrier en vue du **transfert progressif aux Urssaf de l'activité de recouvrement social de plusieurs organismes de sécurité sociale**.

Tout en attirant l'attention des ministres sur le risque de contestation sociale présenté par un tel projet, Alexandre Gardette soulignait que le transfert du recouvrement était de nature, dans certains cas, à entraîner celui du service des prestations à un autre organisme : « *Il est fait observer que la part des personnels consacrés au recouvrement peut être très majoritaire dans*

¹ Alexandre Gardette, « Réforme du recouvrement fiscal et social », rapport aux ministres, 31 juillet 2019.

certaines caisses. Son transfert vers les Urssaf risque d'entraîner l'attrition des effectifs, ce qui pose la question de la pérennité de certaines de ces caisses. À ce titre, une intégration à la CNAV de leur activité retraites pourrait être envisagée avant 2025 ».

**Proposition de calendrier formulée par Alexandre Gardette
pour l'unification du recouvrement social**

Date d'effectivité du transfert à l'Urssaf Caisse nationale	Transfert concerné	Acteur
2020	Cotisations maladie des salariés des industries électriques et gazières	Camieg
	Fin du transfert des cotisations du RSI	RSI
	Cotisations sociales des artistes-auteurs	Agessa/MDA
	Cotisations maladie et vieillesse des marins - première tranche	Enim
2021	Contributions liées à la formation professionnelle/apprentissage et aux travailleurs handicapés (DOETH, Agefiph)	OPCA/Agéfiph
	Cotisations maladie et vieillesse des marins - deuxième tranche	Enim
	Régime spécial des industries électriques et gazières	CNIEG
	Bonus-malus sur les contributions chômage des employeurs	-
2022	Cotisations de retraite complémentaire des cadres et non-cadres	Agirc-Arrco
	Cotisations de retraite de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL
2023	Cotisations de retraite des agents non titulaires du secteur public	Ircantec
	Retraite additionnelle de la fonction publique	ERAFP
	Régime spécial des ministres du culte	Cavimac
2024	Régime spécial des clercs et employés de notaires	CRPCEN

Source : Alexandre Gardette, « Réforme du recouvrement fiscal et social », rapport aux ministres, 31 juillet 2019

b) Sur cette base, le législateur a prévu de nouveaux transferts de recouvrement et rénové les relations financières des Urssaf avec leurs attributaires

(1) La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a déterminé les conditions de réalisation de l'unification du recouvrement social

Sur proposition du Gouvernement, le Parlement a finalement entériné, en LFSS pour 2020¹, le principe de l'unification du recouvrement social sous la responsabilité de l'Urssaf CN, selon un calendrier légèrement accéléré par rapport à la proposition d'Alexandre Gardette.

Un an auparavant², le législateur avait déjà intégré dans le champ de compétence de l'Urssaf CN **le recouvrement des cotisations et contributions sociales des régimes obligatoires de sécurité sociale**³.

L'article 18 de la LFSS pour 2020 a ainsi complété les missions des Urssaf, désormais chargés d'assurer :

- le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions finançant les régimes de base ou complémentaires de sécurité sociale rendus obligatoires par la loi à la charge des salariés ou assimilés autres que les salariés agricoles et de leurs employeurs ;

- le recouvrement des cotisations et contributions finançant les régimes de base ou complémentaires de sécurité sociale rendus obligatoires par la loi dues par les travailleurs indépendants, à l'exception des cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaire des professionnels libéraux ;

- le recouvrement des cotisations sociales des professionnels libéraux exerçant une profession non réglementée et qui optent pour le régime micro-social ou pour le régime simplifié des professions médicales (RSPM) ;

- le recouvrement de diverses contributions sociales dues par les personnes ne relevant pas des régimes de protection sociale agricole⁴ ;

- le recouvrement de la cotisation sociale de solidarité des sociétés (C3S), de la taxe de solidarité additionnelle (TSA) et de la contribution due au titre du forfait patientèle médecin ;

¹ Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, article 18.

² Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, article 18.

³ Article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement, contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise, forfait social, contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), contribution de solidarité pour l'autonomie, versement destiné au financement des services de mobilité

- le recouvrement des cotisations AGS, de la contribution due au titre de la DOETH, des contributions d'assurance chômage, de la contribution à la formation professionnelle et à l'apprentissage, de la contribution à la formation professionnelle des travailleurs indépendants et de la contribution au fonds pour l'emploi hospitalier (FEH) ;

- toute autre activité de recouvrement de cotisations ou contributions qui leur est confiée par la loi ;

- le contrôle des cotisations, versements et contributions dont elle assure le recouvrement, sauf pour les éléments dont le contrôle est confié par la loi à un autre organisme ;

- la mise en œuvre des décisions prises par les instances régionales du CPSTI dans le domaine de l'action sociale visant à faciliter le règlement des cotisations et contributions sociales¹.

Sont toutefois exclus du champ de compétence des Urssaf :

- la cotisation supplémentaire sur les émoluments et honoraires des notaires, recouvrée par la CRCPEN ;

- les cotisations d'assurance vieillesse dues au titre des régimes dont l'ensemble des assurés relève d'un seul employeur (SNCF, RATP, Comédie-Française, Banque de France, *etc.*), recouvrées par ledit employeur ;

- les cotisations d'assurance vieillesse dues au titre des régimes comptant moins de 500 employeurs redevables et acquittant globalement moins de 500 millions d'euros de cotisations par an (régime de retraite des mines, par exemple), recouvrées par les employeurs concernés ;

- les cotisations et contributions dues par les gens de mer résidant de façon durable en France et embarqués sur un navire battant pavillon d'un état étranger, sous certaines conditions².

Par la même occasion, la compétence de l'Urssaf Poitou-Charentes a été étendue au recouvrement et au contrôle de l'ensemble des cotisations et contributions dues par les assurés du régime de sécurité sociale des marins.

Un calendrier de mise en œuvre des transferts de recouvrement aux Urssaf courant jusqu'en 2023 a été arrêté par le législateur.

Toutefois, le Parlement a permis au Gouvernement de reporter ou **d'avancer par décret la date de chacun de ces transferts pour une ou plusieurs catégories de cotisations ou contributions, ou de redevables, dans la limite de deux ans**. Il est prévu que le Gouvernement remette au Parlement, préalablement à toute décision de cette nature, un rapport en justifiant les raisons.

¹ Article L. 213-1 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 213-1-1 du code de la sécurité sociale.

Calendrier d'unification du recouvrement social adopté par le Parlement

Date d'effectivité du transfert à l'Urssaf Caisse nationale	Transfert concerné	Acteur
2020	Cotisations maladie des salariés des industries électriques et gazières	Camieg
2021	Cotisations maladie et vieillesse des marins	Enim
2022	Cotisations de retraite complémentaire des cadres et non-cadres	Agirc-Arrco
	Régime spécial des industries électriques et gazières	CNIEG
2023	Cotisations de retraite de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL
	Cotisations de retraite des agents non titulaires du secteur public	Ircantec
	Retraite additionnelle de la fonction publique	ERAFP
	Régime spécial des ministres du culte	Cavimac
	Régime spécial des clercs et employés de notaires	CRPCEN
	Cotisations dues au fonds pour l'emploi hospitalier	CDC
	Cotisations de retraite de certaines professions libérales	Cipav

Source : LFSS pour 2020 et LFSS pour 2022

(2) Le reversement des sommes dues garantit désormais la prévisibilité des recettes des attributaires des montants recouverts par les Urssaf

En parallèle, l'article 18 de la LFSS pour 2020 a simplifié les relations financières entre les Urssaf et les organismes attributaires des sommes qu'elles recouvrent **en instaurant, à compter du 1^{er} janvier 2022, le reversement des cotisations sur la base des sommes dues.**

De façon générale, l'Urssaf CN centralise l'ensemble des sommes recouvrées par les Urssaf dans l'hexagone et les Caisses générales de sécurité sociale (CGSS) dans les outre-mer et assure la notification et le versement à chaque attributaire des sommes recouvrées qui lui reviennent.

À titre dérogatoire, pour certaines catégories de cotisations et de contributions sociales, le produit reversé n'est plus celui des sommes effectivement recouvrées, **mais celui des sommes dues par les assurés**, telles qu'elles ont été déclarées dans la DSN puis contrôlées, sans tenir compte des éventuels impayés¹.

En contrepartie, l'Urssaf CN **applique aux sommes collectées un taux forfaitaire fixé au regard du risque de non-recouvrement d'une partie de ces sommes**. Ce taux est fixé par attributaire ou catégorie d'attributaires, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget dans la limite, pour les cotisations ou contributions dont le recouvrement est transféré aux Urssaf à compter du 1^{er} janvier 2020, du taux moyen de non-recouvrement de ces cotisations ou contributions observé l'année précédant celle du transfert de compétence².

De plus, la loi prévoit que l'Urssaf CN **prélève sur les sommes recouvrées des frais de gestion** déterminés dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.

Il était enfin prévu qu'un décret en Conseil d'État définisse les modalités selon lesquelles l'Urssaf CN met à disposition des attributaires les informations nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Le Gouvernement a récemment apporté les précisions réglementaires nécessaires à l'application de ces dispositions³. **Des arrêtés doivent désormais fixer le niveau des taux applicables.**

¹ Article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

² L'article 18 de la LFSS pour 2020 a prévu que le taux de retenue pour frais de non-recouvrement soit plafonné au niveau du taux appliqué par la DGFIP dans le cadre des mécanismes existant dans la sphère fiscale, soit 3,6 %, si ce taux est inférieur au taux moyen de non-recouvrement des cotisations et contributions concernées observé l'année précédant celle du transfert de compétence. L'article 12 de la LFSS pour 2022 a supprimé ce plafond, dans la mesure où certains taux de non-recouvrement lui sont actuellement supérieurs.

³ Décret n° 2022-136 du 5 février 2022 portant application du 5° de l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

L'encadrement réglementaire du reversement des sommes dues

Le décret n° 2022-136 du 5 février 2022 a précisé les modalités de calcul du taux de retenue pour non-recouvrement, les critères de détermination des frais de gestion appliqués par l'Urssaf CN sur les sommes reversées et les modalités de mise à la disposition des attributaires des informations nécessaires à l'exercice de leurs missions.

En premier lieu, **le taux forfaitaire pour frais de non-recouvrement sera déterminé pour cinq années par arrêté ministériel pour chacun des attributaires des cotisations et contributions concernées** par le reversement des sommes dues¹. Il correspondra à la moyenne, pour les dix exercices civils antérieurs à la quatrième année précédant celle à laquelle ce taux commence à être appliqué, des TRAR au terme de la troisième année suivant chaque exercice. **Le taux de retenue pour non-recouvrement ne pourra pas être égal à zéro**. Le cas échéant, **l'attributaire peut demander l'application de la limite légale**, fixée au niveau du taux moyen de non-recouvrement des cotisations et contributions concernées l'année précédant celle du transfert de compétence.

Le taux forfaitaire pour frais de non-recouvrement n'est toutefois **pas applicable lorsque deux conditions sont réunies**, à savoir :

- les TRAR des cotisations ou contributions concernées au terme du mois de leur exigibilité sont supérieurs à un ou plusieurs seuils prévus par arrêté ;
- cette hausse des TRAR résulte d'une autorisation de report total ou partiel du paiement des cotisations sociales prévue par des dispositions législatives ou réglementaires.

Dans une telle situation (par exemple, dans un scénario identique à celui de la crise sanitaire de 2020), afin de ne pas faire peser un poids excessif sur l'Urssaf CN, **celle-ci appliquerait le TRAR moyen constaté à la fin du même mois et les sommes encaissées ultérieurement au titre de ces mêmes périodes seraient intégralement reversées aux attributaires**. Les TRAR des sommes exigibles pendant les mois durant lesquels ces modalités dérogatoires seraient appliquées ne seraient **pas pris en compte lors de la révision du taux forfaitaire** à l'issue de la période quinquennale.

Le montant des frais de gestion prélevés par l'Urssaf CN est, quant à lui, déterminé par l'application aux sommes reversées d'un taux fixé par arrêté et **déterminé en fonction du statut juridique et de la nature des activités des redevables, de leur nombre, des montants reversés, des modalités de recouvrement et des actions de recouvrement et de contrôle mises en œuvre au titre des recettes affectées aux attributaires**². Dans le cadre du reversement des sommes dues, les frais de gestion sont appliqués sur les sommes dues après déduction du taux forfaitaire pour frais de non-recouvrement.

¹ Article R. 225-1 du code de la sécurité sociale.

² Article R. 225-2 du code de la sécurité sociale.

En outre, il est prévu que l'Urssaf CN communique à chacun des attributaires, sous format électronique, les données, autres que celles dont ils sont destinataires dans le cadre de la DSN, qui sont **nécessaires à l'exercice de leurs missions, et notamment à leur pilotage financier et au contrôle par ces organismes des sommes qui leur sont reversées**¹. Ces données sont celles qui permettent l'identification des redevables et des sommes dues par ceux-ci ainsi que l'attribution des droits sociaux des ressortissants des organismes ; elles peuvent être conservées par les attributaires pour une durée maximale de trois ans. Les catégories de données communiquées sont précisées par un arrêté dit « *filtre* »².

Enfin, une convention conclue entre l'Urssaf CN et chacun de ses attributaires régit leurs relations financières dans le cadre du reversement des sommes dues et en précise les modalités³. Lors de la révision quinquennale du taux de retenue pour non-recouvrement, l'Urssaf CN doit établir un bilan des TRAR justifiant le taux retenu pour chaque attributaire ou catégorie d'attributaires.

Compte tenu de sa nature et de son objet, le reversement des sommes dues n'a pas pour vocation à s'appliquer :

- **aux relations financières avec les organismes et régimes dont la gestion de trésorerie est adossée à celle du régime général ou étroitement liée à celle-ci**, tels que le régime général lui-même (la gestion de sa trésorerie étant assurée par l'Urssaf CN), les régimes qui lui sont intégrés financièrement (marins, ministres des cultes), le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui relèvent du budget de l'État ;

- **aux prélèvements sociaux dont le paiement effectif conditionne l'ouverture des droits**.

La LFSS pour 2022 a donc listé les cotisations concernées par ce mécanisme dans le but d'en exclure :

- d'une part, la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et les recettes dont son affectataires le régime général, le FSV et le FNAL ;

- d'autre part, les cotisations dues par les travailleurs indépendants, dont le versement conditionne l'ouverture des droits⁴.

En transférant de la sorte le risque de non-recouvrement au régime général, le reversement sur la base des sommes dues permet de **garantir la prévisibilité des recettes des attributaires**.

¹ Article R. 225-2-1 du code de la sécurité sociale.

² Arrêté du 9 février 2022 fixant les données de la déclaration sociale nominative adressées aux administrations et organismes compétents.

³ Article R. 225-2-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 12.

En compensation, le produit des majorations de retard et pénalités dues par les assurés, qui représentait 50 millions d'euros en 2019, est **affecté au régime général** et réparti entre ses branches dans des conditions déterminées par arrêté¹. Pour 2022, la clé de répartition retenue prévoit l'attribution de 41,4 % de ce produit à la branche maladie, de 33,2 % à la branche vieillesse, de 14 % à la branche famille, de 7,1 % à la branche autonomie et de 4,3 % à la branche AT-MP².

Notons toutefois qu'un certain nombre d'organismes concernés par les transferts de recouvrement aux Urssaf considèrent que ce dispositif présente un inconvénient particulier en ce qu'**il prive les partenaires sociaux de toute marge de manœuvre en matière d'amélioration de la performance et de l'efficience du recouvrement**, certains s'estimant mieux à même de progresser sur ce plan que les Urssaf.

Pis encore, l'application d'un taux fixe à une masse de cotisations croissante sur une période de cinq années entraînera, pour les organismes ayant transféré leur activité de recouvrement aux Urssaf, **une augmentation en valeur absolue des frais de gestion qu'ils supportent**.

2. L'intérêt des transferts opérés depuis 2020 semble limité

a) Un transfert réalisé dans des conditions exemplaires, mais dont l'intérêt semble limité : le recouvrement social des industries électriques et gazières

(1) Un transfert préparé suffisamment tôt pour garantir son succès

Le transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations sociales du régime des industries électriques et gazières (IEG) s'est opéré en deux temps, **au 1^{er} janvier 2020 dans le cas des cotisations d'assurance maladie**, collectées par la Caisse d'assurance maladie des IEG (Camieg), et **au 1^{er} janvier 2022 pour ce qui concerne les cotisations d'assurance vieillesse**, recouvrées par la Caisse nationale des IEG (CNIEG)³, pour un montant annuel égal, respectivement, à 300 millions et 3,8 milliards d'euros.

¹ Article L. 225-1-5 du code de la sécurité sociale.

² Arrêté du 11 mars 2022 relatif à la répartition du produit des majorations de retard et des pénalités dues par les redevables entre les branches du régime général de sécurité sociale pour 2022, article 1^{er}.

³ Dans le cas de la CNIEG, le transfert porte sur les cotisations des salariés au titre du risque vieillesse, les cotisations des employeurs « équivalent régime de droit commun » au titre du risque vieillesse, les cotisations des employeurs « droits spécifiques passés non régulés » au titre du risque vieillesse, les cotisations des employeurs « régime spécial » au titre du risque vieillesse, des autres risques gérés par la CNIEG (invalidité-décès, AT-MP) et du budget de gestion administrative de la caisse, des cotisations des employeurs « petit pool » au titre d'un mécanisme supplémentaire de solidarité intra-professionnelle de branche et des cotisations des employeurs « complément invalidité » au titre du risque invalidité.

En l'espèce, **les caisses concernées n'étaient pas particulièrement demandeuses de ce transfert**, dans la mesure où, compte tenu, notamment, de la nature de leur population cotisante, **la performance de leur activité de recouvrement était d'ores et déjà très élevée**, tandis que les cotisants ne revendiquaient aucune évolution.

Ainsi, au cours de l'année ayant précédé le transfert du recouvrement de chaque caisse, le taux de recouvrement à l'échéance s'établissait à 99,71 % à la Camieg et à 99,80 % à la CNIEG. Au-delà du haut niveau de ces taux de recouvrement spontané, **les taux de recouvrement social annuel atteignaient 100 % au cours de ces mêmes années**.

Par conséquent, dès juin 2019, la CNIEG a formulé la proposition de constituer avec la Camieg un interlocuteur unique du recouvrement social pour le secteur des IEG, de façon à concilier la volonté publique de simplification du recouvrement et le maintien de la qualité du service apporté aux cotisants. Cette idée ne fut toutefois pas retenue.

Pour autant, les deux organismes indiquent que **le transfert du recouvrement aux Urssaf s'est opéré dans d'excellentes conditions**. De fait, dans le cas de la CNIEG, les travaux préparatoires, menés par un comité de pilotage regroupant les représentants de la caisse, des autorités de tutelle et des organismes de recouvrement, ont été lancés 18 mois en amont de la date du transfert pour permettre de conduire sereinement toutes les évolutions nécessaires. Avertie plus tardivement, en septembre 2019 pour le 1^{er} janvier 2020, la Camieg a néanmoins organisé des ateliers de travail avec l'ensemble des parties prenantes ; les entreprises n'ayant pu adapter leur système d'information pour la liquidation des salaires de janvier 2020 ont été **autorisées, pour le premier trimestre 2020, à réaliser leur déclaration auprès de la Camieg et le paiement auprès des Urssaf**, avant de transmettre à ces dernières, à partir du mois d'avril, les DSN de janvier à avril.

Dans une logique de simplification, les modalités de calcul et de recouvrement des cotisations collectées par la CNIEG ont d'ailleurs été modifiées afin de les **adapter aux standards de recouvrement de l'Urssaf CN**¹. Celles des cotisations Camieg étaient déjà comparables aux modalités prévalant pour les cotisations dues aux Urssaf.

¹ Décret n° 2021-1877 du 29 décembre 2021 relatif au transfert du recouvrement des cotisations de la Caisse nationale des industries électriques et gazières ; arrêté du 29 décembre 2021 relatif aux modalités de calcul des taux des cotisations mentionnés aux articles 3, 4 et 4 bis du décret n° 2005-278 du 24 mars 2005 relatif aux ressources de la Caisse nationale des industries électriques et gazières.

Enjeu essentiel de l'unification du recouvrement social, le lien entre cotisations et droits n'a pas été fragilisé par le transfert d'après la direction des caisses : la CNIEG se voit transmettre les données individuelles de ses ressortissants, issues de la DSN, ces informations lui permettant de s'assurer de la cohérence des montants de cotisations recouverts et reversés, de piloter l'acquisition des droits par les assurés du régime spécial et donc de garantir le lien entre cotisations et droits. Les droits au régime complémentaire de la Camieg n'étant pas, eux, calculés en fonction des ressources déclarées et le lien entre cotisations et droits ne portant donc que sur l'affiliation, sur laquelle le transfert du recouvrement n'a pas d'incidence, aucune difficulté particulière n'a été soulevée en la matière.

Au total, **ces deux organismes semblent globalement satisfaits de la réforme**, qui a permis, après l'unification des procédures déclaratives au sein de la DSN, de regrouper les deux flux de paiement distincts en un seul.

(2) En dépit de ce constat, l'intérêt du transfert du recouvrement des IEG n'est toujours pas évident

Au-delà de la simplification apportée aux cotisants, l'amélioration de l'efficacité du recouvrement, qui constitue, pour les autres caisses concernées par le mouvement d'unification, l'un des intérêts principaux d'un transfert de l'activité de recouvrement aux Urssaf, n'était pas un enjeu du transfert du recouvrement des cotisations IEG.

En termes de performance de la collecte, le taux de recouvrement de la CNIEG et de la Camieg frôlant les 100 %, **il est difficilement envisageable de réduire davantage les TRAR.**

Dans l'attente de la fixation, par arrêté, du taux de retenue pour frais de non-recouvrement dans le cadre du reversement des sommes dues, celui-ci est déterminé par voie de convention. La Camieg se voit pour l'heure appliquer un taux de 0 %, qui devrait *a priori* être porté à 0,01 % par arrêté. Le taux fixé pour la CNIEG s'élève également à 0,01 %.

Or, **ces montants s'avèrent plus élevés que le TRAR actuellement constaté par les caisses**, qui, compte tenu des caractéristiques des entreprises cotisantes, est nul. **Il en résultera une perte nette estimée à 25 000 euros par an pour la Camieg et à 380 000 euros par an pour la CNIEG.**

Par ailleurs, aucune contraction majeure des frais de gestion constatés par les deux caisses n'est envisagée à ce stade. De fait, le taux de retenue pour frais de gestion actuellement appliqué pour la Camieg s'établit à 0,12 %, ce qui représente un montant de 340 000 euros en 2020 et de 300 000 euros en 2021, ce taux ayant été fixé à partir d'une estimation du coût pour la Camieg de l'ordre de 350 000 euros en 2019¹. Il devrait être ramené à 0,1 % par arrêté. Pour la CNIEG, les frais de gestion de l'Urssaf CN s'établissent à 0,01 % des cotisations collectées, soit environ 380 000 euros, et ceux de la CCMSA à 31 000 euros², soit un total de 411 000 euros, tandis que ses propres charges de recouvrement sont évaluées à 210 000 euros, **soit un surcoût de plus de 200 000 euros**. La CNIEG estime toutefois qu'en tenant compte des actions de contrôle d'assiette qui seront réalisées par les Urssaf, **l'opération peut être considérée comme financièrement neutre sur ce plan**.

En matière de ressources humaines, les conséquences du transfert seront également ténues. De fait, **chacune des caisses ne nécessitait que deux ETP pour assurer l'activité de recouvrement**. Dans le cadre de la réforme, les intéressés ont été réaffectés en interne. Notons, à ce propos, que la CNIEG conserve le recouvrement et le contrôle de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), qui relève de la sphère fiscale.

De son côté, l'Urssaf CN considère que le transfert génère bien une économie de gestion au global dans la mesure où aucun ETP supplémentaire ne lui est nécessaire pour assurer le recouvrement des cotisations sociales des IEG.

En outre, **des actions de contrôle des montants versés sont toujours réalisées par les anciens collecteurs**, ce qui tend à relativiser l'intérêt du transfert du recouvrement. Ainsi, Sylvain Guilloteaux, directeur de la Camieg, indique procéder tous les mois, en l'absence de *reporting* sur le dispositif de contrôle interne communiqué par l'Urssaf CN et à la demande du commissaire aux comptes, au **contrôle de cohérence des données transmises par l'Urssaf CN avec la DSN**. Sur l'année 2021, ce contrôle a abouti à constater **un écart de 0,11 % par rapport aux produits notifiés par l'Urssaf CN**, ce qui demeure raisonnable. La CNIEG, pour sa part, se base non seulement sur l'exploitation des données individuelles qu'elle continue de recevoir à travers les DSN, mais également sur les justificatifs fournis par les Urssaf, **des actions de contrôle interne effectuées par la CNIEG étant prévues par voie conventionnelle**.

¹ Le décret n° 2020-1689 du 23 décembre 2020 relatif aux taux des cotisations du régime spécial d'assurance maladie et maternité des industries électriques et gazières a diminué lesdits taux, entraînant une baisse de près de 20 % du produit des cotisations en 2021.

² Le transfert de l'activité de recouvrement social de la CNIEG à la CCMSA ne concerne qu'une douzaine de sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (SICAE).

Enfin, le transfert a contribué à restreindre ou retarder l'accès des caisses aux données relatives aux cotisations collectées. Ainsi, d'après Nicolas Mitjaville, directeur général de la CNIÉG, le transfert aurait entraîné **la perte de l'information concernant les données de recouvrement agrégées issues de la DSN**. Au surplus, le délai nécessaire à l'Urssaf CN pour l'examen et la centralisation des données informationnelles entraînerait un décalage de leur transmission à la Camieg et de la comptabilisation des notifications et des encaissements de **deux, voire trois mois par rapport aux mois afférents aux cotisations**.

Ces éléments contribuent donc à **s'interroger sur le bien-fondé et l'utilité des transferts opérés dans le secteur des IEG**, dont le seul bénéficiaire réside dans l'unification des deux flux de paiement des cotisants.

b) Les limites de l'unification à marche forcée : le cas du régime des marins

(1) Le transfert du recouvrement social du régime des marins a été réalisé concomitamment à son passage à la DSN

Avant 2021, le recouvrement des cotisations sociales des marins par l'Établissement national des invalides de la marine (Enim) était réalisé par deux canaux déclaratifs :

- les employeurs les plus importants émettaient des déclarations mensuelles informatisées de services et de taxes (DMIST), qui permettaient à la fois d'adresser à l'Enim les données de carrière, dites « *lignes de services* », et de calculer les montants dus, le paiement des cotisations étant effectué simultanément à la déclaration ;

- les autres employeurs déclaraient leurs données d'activité **auprès des guichets des services de l'État chargés de la mer, qui complétaient les déclarations pour établir des lignes de services** envoyées par voie dématérialisée à l'Enim. Tous les trois mois, ce dernier contrôlait les lignes de services reçues, **calculait les cotisations dues** et émettait des titres de cotisations adressés par voie postale aux usagers, qui disposaient de 30 jours en métropole et de 45 jours en outre-mer pour effectuer les paiements.

Le recouvrement était réalisé à la maille nominative, ce qui permettait d'obtenir des renseignements détaillés sur l'activité des cotisants et les conditions de règlement de leurs cotisations sociales.

L'Enim ne gérait donc pas seulement le recouvrement des cotisations sociales des marins, mais toute la chaîne déclarative de leur activité et le calcul de leurs cotisations.

Malika Anger, directrice de l'Enim, souligne à ce propos que « le transfert du recouvrement à l'Urssaf est en réalité la conjonction de plusieurs réformes :

- la fin de la déclaration de l'activité des marins auprès des services de l'État chargés de la mer et le passage à des déclarations dématérialisées via le portail Urssaf pour les non-salariés et des logiciels de paie permettant l'envoi de DSN pour les salariés ;

- la fin du calcul des charges sociales et l'envoi de titres auprès des employeurs par l'Enim ;

- le transfert du recouvrement des cotisations de l'Enim à l'Urssaf ».

Lancé dans le courant de l'année 2017, le projet de passage à la DSN a fait l'objet de travaux préparatoires en 2018, tandis qu'**une phase pilote permettant à environ 350 employeurs volontaires de basculer en DSN au 1^{er} janvier 2020 a été conduite en 2019**. Les autres employeurs ont basculé en DSN au 1^{er} janvier 2021. Les déclarants en incapacité de passer en DSN à cette date se sont vu accorder un délai supplémentaire courant jusqu'à fin juin 2021.

Il était initialement prévu que l'Urssaf CN développe une solution technique permettant aux petits employeurs de déclarer les services de leurs salariés et de calculer les cotisations correspondantes sans investissement conséquent, dans le but de faciliter leur bascule en DSN.

Cette solution n'ayant pu être retenue que pour les travailleurs non-salariés, l'Enim a mobilisé ses fonds dédiés à l'action sanitaire et sociale pour offrir **une aide financière aux employeurs de quatre salariés ou moins pour le recours à un tiers-déclarant référencé**.

Le transfert du recouvrement social aux Urssaf, qui s'est traduit par **la suppression de sept ETP au sein de l'Enim**, a été opéré de manière concomitante à la bascule en DSN, au 1^{er} janvier 2021.

(2) Les spécificités du régime n'ont pas été aplanies avant le transfert du recouvrement, suscitant des difficultés importantes

S'il paraît évident que la centralisation du recouvrement entre les mains d'un interlocuteur unique constitue une simplification majeure, l'Enim a dressé un bilan très nuancé de la réforme, qui, de l'aveu général – y compris du GIP MDS et des représentants des éditeurs de logiciels de paie – **ne s'est pas déroulée dans les meilleures conditions possibles**.

Au travers de la DSN, l'activité des marins est désormais déclarée comme celle des autres salariés. Toutefois, d'après Malika Anger, les données issues de la DSN manquent encore de fiabilité, car **le processus DSN n'est pas adapté à toutes les spécificités du régime des marins**, au sein duquel l'assiette de cotisation n'est pas assise sur le salaire brut, base de la DSN, mais sur la situation catégorielle du marin, qui peut relever de plus

de 200 fonctions (dont 46 sont utilisées par plus de 1 000 marins) et de 20 catégories.

La norme DSN n'embarquant pas l'ensemble des informations dont l'Enim a besoin pour calculer les droits des marins, **les lignes de service sont reconstituées à l'aide de rubriques non spécifiques** qui rendent la déclaration complexe. De plus, conséquence directe de la bascule en DSN, les données sont désormais intégrées **sans contrôle préalable de la part de l'Enim ou des services de l'État.**

Aussi les déclarants éprouvent-ils encore des difficultés à renseigner correctement les données déclaratives relatives au classement catégoriel de leurs salariés. L'Enim constate ces erreurs lors de la liquidation des prestations, mais ne dispose plus de l'outil de contrôle permettant de les quantifier.

10 % des 600 000 lignes de service reçues par l'Enim depuis début 2020 ont ainsi été rejetées en raison d'erreurs humaines ou de paramétrage des logiciels de paie, tandis que plusieurs informations nécessaires au régime, telles que le taux d'activité du marin, sont absentes de ces lignes, qui, d'ailleurs, ne sont alimentées, pour la grande majorité des déclarants, que le 19 du mois M+1 lorsque le flux DSN est sans anomalie. Le traitement des arrêts maladie en est complexifié, **l'indemnisation du marin pouvant être retardée jusqu'à cette date.**

En matière de droits à pension, l'Enim ajoute que les nouvelles modalités de calcul des cotisations des marins non-salariés instaurées par les Urssaf, qui reposent, comme dans le cas des travailleurs indépendants classiques, sur des appels provisionnels lors de l'année N et une régularisation en N+1, **ne lui permettent pas de valider les droits à retraite d'un marin en temps réel**, en raison de l'absence de lien entre le versement et le service accompli.

À ces écueils s'ajoute le constat que *« la complexité réglementaire liée au mode de gestion des carrières des marins a exigé que les logiciels de paie embarquent un module spécifique pour les marins. Un logiciel de paie classique n'est donc pas capable de faire de la DSN maritime et ceci peut s'avérer handicapant pour les employeurs n'embauchant qu'une minorité de marins ».*

Interrogé au sujet de l'adaptation des éditeurs de logiciels de paie aux transferts de recouvrement passés, Emmanuel Prévost, président de l'association Simplification et dématérialisation des données sociétés (SDDS), qui regroupe les principaux éditeurs, ajoute à ce propos que le cas de *« l'Enim a été beaucoup plus complexe en raison du détournement de la norme DSN et de l'absence de co-construction entre les organismes et les éditeurs. Certains éditeurs ont renoncé et ont migré leurs clients vers la solution Santiano, éditeur spécialisé Enim. Cela leur a permis d'éviter des développements très coûteux pour quelques dizaines de marins/éditeurs. C'est l'exemple même d'un manque de*

collaboration entre les différentes parties et d'un manque de gouvernance forte de la DSN ».

Ce constat met en lumière la nécessité de **normaliser, à l'avenir, les modalités de calcul et de recouvrement des cotisations dues à tout organisme entrant en DSN préalablement à la bascule**, de façon à en assurer la faisabilité opérationnelle. Ce principe de base pourrait s'appliquer, par exemple, au régime spécial de l'Opéra de Paris, qui n'a pas été intégré à la DSN en raison de ses nombreuses spécificités.

Proposition n° 2 : Assurer la normalisation des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales de tout régime de sécurité sociale avant sa bascule en DSN.

De façon générale, le GIP MDS a alerté les rapporteurs quant à la nécessité de **confronter systématiquement les choix politiques aux contraintes techniques** indépassables. Ce changement de paradigme est un préalable indispensable à la mise en place d'un vecteur déclaratif et d'un recouvreur social véritablement uniques.

II. LES TRANSFERTS PROGRAMMÉS NE SEMBLENT PAS POUVOIR S'OPÉRER DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES EN L'ÉTAT ACTUEL DES CHOSES

A. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE SUSCITE DES INQUIÉTUDES ET DES RÉTICENCES

1. Le « modèle Agirc-Arrco » : la garantie du lien entre cotisations et droits

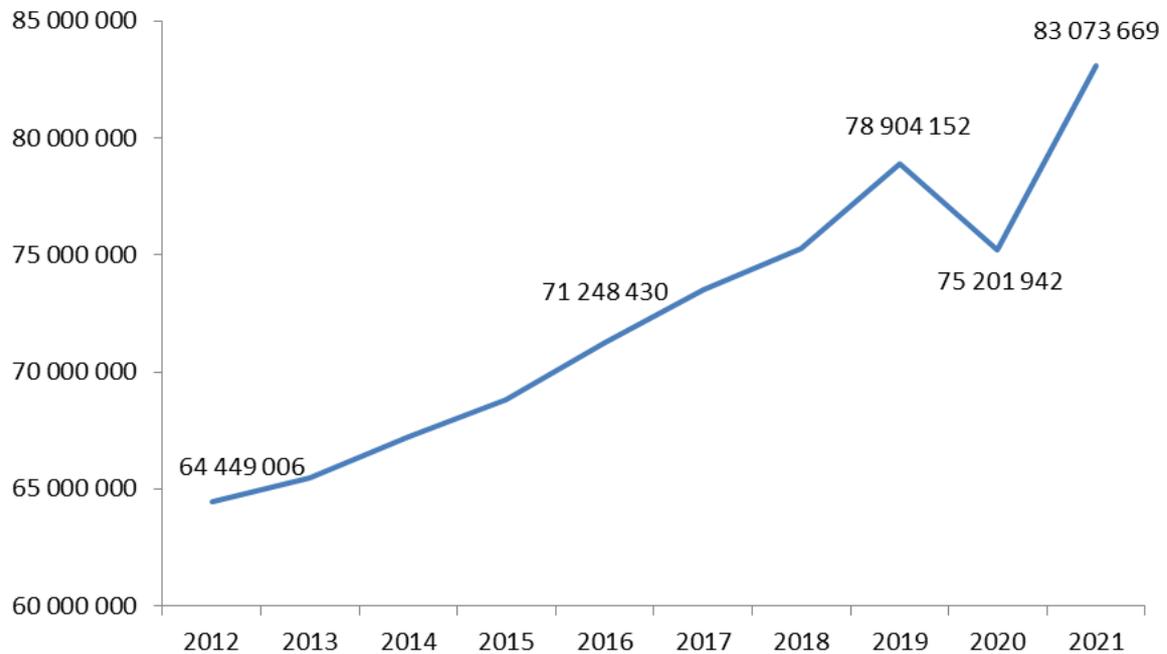
a) Un régime par points au cœur du mouvement d'unification du recouvrement social

(1) L'Agirc-Arrco collecte 80 milliards d'euros de cotisations chaque année

Le régime de retraite complémentaire des salariés du privé est géré par l'Agirc-Arrco. Les cotisations correspondantes sont recouvrées par des institutions de retraite complémentaire (IRC), réunies en groupes de protection sociale (GPS) eux-mêmes fédérés au sein de l'Agirc-Arrco. **En 2021, le total de ces cotisations a franchi la barre de 80 milliards d'euros.**

Avec près de vingt millions de salariés affiliés pour deux millions d'entreprises, **l'Agirc-Arrco est le plus important des organismes dont le transfert de l'activité de recouvrement vers les Urssaf est prévu à ce jour.**

Évolution du produit des cotisations de retraite complémentaire Agirc-Arrco depuis 2012



Source : Agirc-Arrco

(2) Un régime en points présentant certaines particularités

Le régime Agirc-Arrco comporte en outre une spécificité majeure, qui contribue largement aux réticences des partenaires sociaux à l'égard de l'unification du recouvrement, dans la mesure où il s'agit d'**un régime contributif fonctionnant par points**.

Ainsi, **chaque euro cotisé y ouvre des droits jusqu'à huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS)¹**. À l'inverse, au régime général, qui fonctionne par annuités, **une erreur déclarative n'a qu'une influence relative sur les droits de l'assuré** : celui-ci valide en effet quatre trimestres dès lors que sa rémunération excède 600 fois le montant du SMIC horaire brut ; l'effet d'une anomalie y est donc limitée au montant du salaire porté au compte, limité au montant du PASS, seules les 25 meilleures années étant retenues pour le calcul de la pension.

¹ Le montant du PASS est fixé à 41 136 euros en 2022. Au-delà de cette somme, une cotisation dite « déplafonnée » est due, mais n'ouvre pas de droits à pension.

En 2022, le prix du point de retraite complémentaire est fixé à 17,4316 euros. Au moment de la liquidation de la pension, le nombre de points acquis au cours de la carrière est multiplié par la valeur de service du point, fixée, en 2022, à 1,2841 euros.

Taux des cotisations d'assurance vieillesse au régime général en 2022

	Assurance vieillesse plafonnée	Assurance vieillesse déplafonnée
Part salarié	6,90 % jusqu'à un PASS	0,40 % sur la totalité du salaire brut
Part employeur	8,55 % jusqu'à un PASS	1,90 % sur la totalité du salaire brut
Total	15,45 % jusqu'à un PASS	2,30 % sur la totalité du salaire brut

Taux des cotisations d'assurance vieillesse au régime complémentaire des salariés du secteur privé en 2022

	Tranche 1 (jusqu'à un PSS)	Tranche 2 (entre un et huit PSS)
Part salarié	3,15 %	8,64 %
Part employeur	4,72 %	12,95 %
Total ¹	7,87 %	21,59 %

Dès lors que le montant des droits dépend étroitement des cotisations versées, l'activité de recouvrement et, surtout, de fiabilisation des données déclarées revêt pour l'Agirc-Arrco, une importance particulière.

Au surplus, le régime présente certaines spécificités en matière de cotisations. Ainsi, **un salarié sur cinq bénéficie actuellement d'un taux de cotisation supérieur au taux standard** en vertu d'accords collectifs ou de branche antérieurs à 1993. De plus, **près de 17 % des entreprises appliquent une répartition plus favorable à près de cinq millions de salariés entre part patronale et part salariale**. Ces particularités tendent elles aussi à renforcer l'intérêt des IRC pour la maîtrise de leur recouvrement, dans l'optique de garantir à chaque salarié un nombre de points correspondant exactement aux montants cotisés.

¹ Les taux contractuels (sur la base desquels le nombre de points est calculé) s'élèvent, pour la tranche 1, à 6,20 % et, pour la tranche 2, à 17 %. Il leur est ensuite appliqué un taux d'appel de 127 % ; le surplus de cotisations qui en résulte n'ouvre pas de droits à pension.

b) La fiabilisation des données au cœur de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco

(1) Un dispositif éprouvé de fiabilisation des données DSN

Chaque mois, les services de l'Agirc-Arrco sont destinataires de 2,2 millions de DSN, comportant 23 millions de lignes de salaire. L'ensemble des montants déclarés par chaque entreprise est **contrôlé et recalculé mensuellement, au fil de l'eau, à la maille individuelle**, à partir, d'une part, de la DSN et, d'autre part, des bases contrats et individus, qui permettent de déterminer la convention collective applicable, la catégorie à laquelle appartient le salarié et le taux de cotisation en vigueur. Aujourd'hui, environ 94 % des DSN entrent automatiquement et sans anomalie chaque mois.

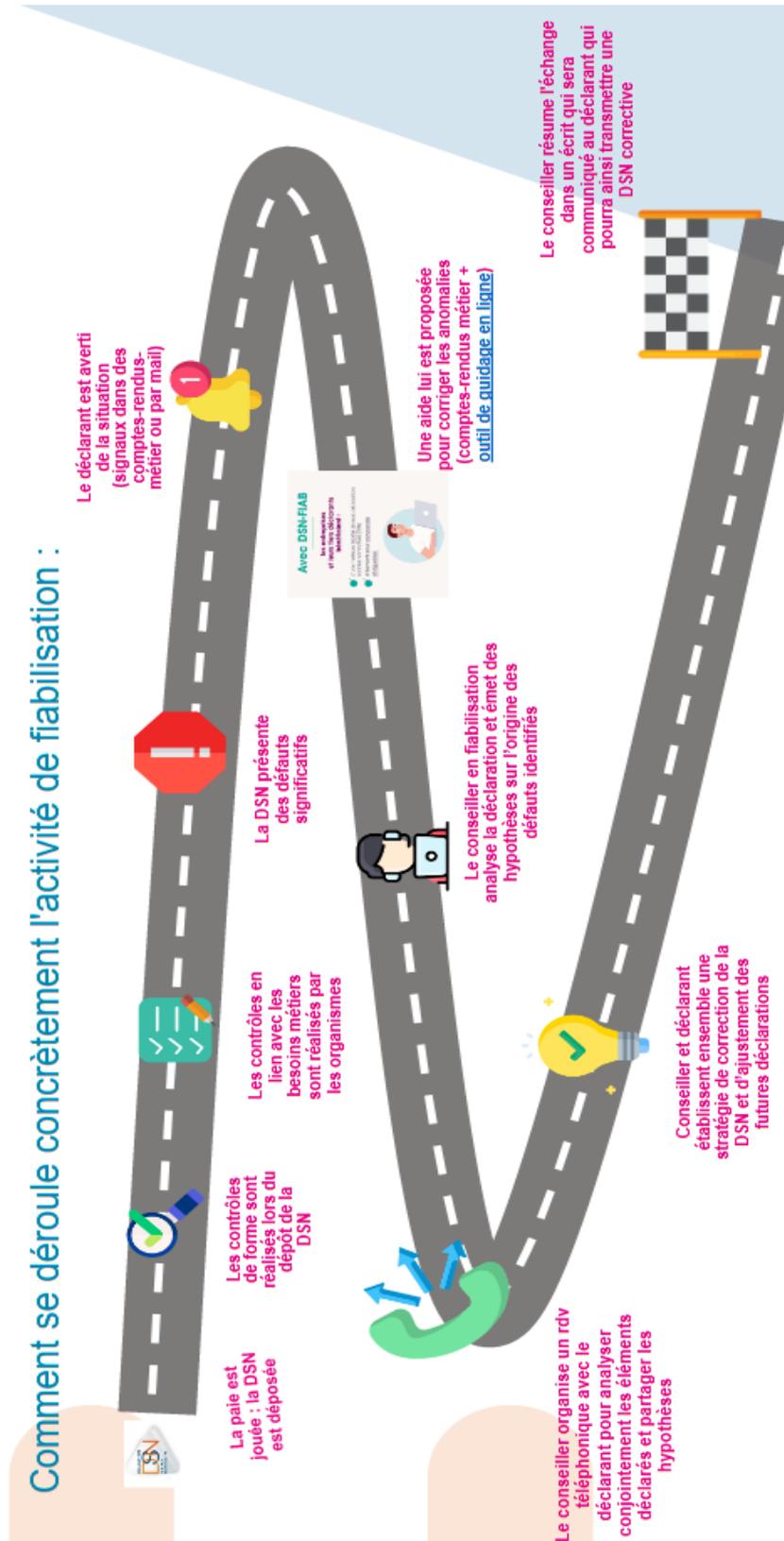
En cas d'anomalie, des conseillers prennent l'attache des déclarants, qu'il s'agisse de l'entreprise elle-même ou d'un tiers-déclarant, un expert-comptable par exemple, **en vue d'assurer la correction des montants déclarés dès la DSN suivante**. À l'occasion d'une visite sur place, les rapporteurs ont assisté à des appels et soulignent la qualité de l'accompagnement apporté par les conseillers des IRC aux déclarants, fondé sur la pédagogie et **la mise en lumière de l'incidence directe des erreurs identifiées sur les droits des assurés**.

En 2021, **65 % du nombre d'écarts notifiés ont fait l'objet d'une correction par le déclarant**.

En sus de la rectification des déclarations passées, le déclarant est invité à corriger le paramétrage de son processus de paie pour le futur, de façon à éviter que les erreurs déclaratives ne s'accumulent.

En cas de non-corrrection de la DSN par le déclarant et après plusieurs relances, les droits calculés par l'Agirc-Arrco sont mis en recouvrement ou remboursés selon les cas, **sans que la DSN puisse, pour l'heure, être modifiée par le recouvreur**. En pratique, le recouvrement forcé intervient quand le client ne répond pas aux sollicitations (20 % des cas en 2021), quand il accepte la correction mais n'est pas en capacité de la réaliser (14 %) et quand il refuse de la réaliser (1 %).

Cinématique de fiabilisation mise en œuvre par l'Agirc-Arrco



- (2) La fiabilisation des données individuelles : une nécessité pour un régime par points

D'après Didier Weckner, Brigitte Pisa et François-Xavier Selleret, respectivement président, vice-présidente et directeur général de l'Agirc-Arrco, ce mode de fonctionnement est intrinsèquement lié à la nature du régime : « *les déclarations sont systématiquement recalculées individu par individu, pour garantir la bonne attribution des droits à chaque personne, et le recalcul de la cotisation individuelle, qui leur est proportionnelle et assure la contributivité du régime Agirc-Arrco* ».

Au total, **le différentiel entre les cotisations déclarées et les cotisations recalculées représente un montant non-négligeable de régularisation d'environ 850 millions d'euros.**

Au-delà même du seul régime complémentaire, la fiabilisation de l'assiette de cotisation (bases brutes plafonnées et déplafonnées, période d'emploi, durée de temps partiel, etc.) à laquelle procède l'Agirc-Arrco **bénéficie à de nombreux organismes sociaux**, qui y recourent pour calculer et ouvrir des droits à prestations.

En outre, le recouvrement opéré à la maille individuelle et la reconstitution, par l'Agirc-Arrco elle-même, des données agrégées en additionnant les données individuelles, paraît **conforme à l'esprit de simplification des démarches déclaratives qui a présidé à l'élaboration de la DSN**. Auparavant, en effet, l'Agirc-Arrco sollicitait auprès des entreprises à la fois les données individuelles et les données agrégées, ce qui constituait pour celles-ci une charge supplémentaire.

c) Malgré un déficit de coopération avec les Urssaf, le transfert du recouvrement a été enclenché dans une logique de performance et de simplification

- (1) Le contrôle des cotisations de retraite complémentaire n'a jamais pu être assuré par les Urssaf

Contrairement aux Urssaf, **l'Agirc-Arrco ne dispose pas de prérogatives de puissance publique** lui permettant de diligenter des contrôles sur pièces et sur place des montants déclarés par les employeurs et des actions de lutte contre le travail illégal.

En 2006, dans un souci d'efficacité, le législateur a souhaité remédier à cette problématique. Les Urssaf ont ainsi été habilitées, dans le cadre de leurs contrôles, à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des contributions d'assurance chômage et des cotisations de retraite complémentaire des salariés, le résultat de ces contrôles devant être transmis à l'Assurance chômage et à l'Agirc-Arrco aux fins de recouvrement¹.

¹ Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, article 30.

Toutefois, en pratique, **cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre**, d'un commun accord entre l'Agirc-Arrco, l'Urssaf CN et la DSS. De fait, l'Agirc-Arrco souhaitait continuer à assumer, en cas de contrôle sur place, la charge de la vérification des cotisations de retraite complémentaire sur délégation des Urssaf. Or, **ce partage des responsabilités paraissait trop complexe**, dans la mesure où il suscitait un problème d'interface pour les déclarants, les Urssaf n'ayant aucun moyen, dans une telle configuration, de connaître les sous-jacents du calcul des cotisations Agirc-Arrco.

(2) Le transfert du recouvrement aux Urssaf devrait théoriquement porter ses fruits

Pour autant, sur la proposition d'Alexandre Gardette, le transfert de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco à l'Urssaf CN a été acté par les pouvoirs publics, **la LFSS pour 2020 en fixant l'horizon à 2022**.

D'après l'étude d'impact du PLFSS pour 2020, cette mesure devrait se traduire par plusieurs types de gains :

- un gain financier, dans la mesure où elle permettrait d'accroître la performance du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire, d'étendre à ces dernières le champ des contrôles sur place des Urssaf et de générer des économies de gestion importantes. Au total, dans l'hypothèse d'un taux global net de 1,45 % incluant les frais de gestion et de non-recouvrement, **le transfert devait générer un gain de 200 millions d'euros pour l'Agirc-Arrco et de 150 millions d'euros pour le régime général ;**

- un gain social, dès lors que le transfert conduirait à « *mieux garantir globalement les droits des salariés, au travers du renforcement ou du prolongement des évolutions déjà portées par la DSN, qui constituent la matrice de ce projet* » ;

- un gain d'efficacité, les entreprises pouvant ainsi « *outre la simplicité déclarative, bénéficier de l'accompagnement d'un interlocuteur connaissant leur situation au regard de la sécurité sociale* », tandis que « *les moyens dédiés au sein des Urssaf à la fiabilisation des données nominatives de la DSN seront renforcés par la mise à disposition opérationnelle pour compte commun, dans un cadre ad hoc, des outils informatiques et des collaborateurs, actuellement impliqués au sein de l'Agirc-Arrco à cette mission* ».

D'ailleurs, dans une même logique d'identification d'un interlocuteur social unique pour les entreprises et de réalisation de gains d'efficacité, mais également dans le but de permettre la prise en compte des cotisations de retraite complémentaire dans le cadre des contrôles Urssaf, la mise en œuvre du transfert de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco aux Urssaf était **recommandée depuis plusieurs années par la Cour des comptes**¹.

(3) Les contraintes subies par les entreprises depuis 2020 ont conduit à un report du transfert du recouvrement Agirc-Arrco

Toutefois, **la crise sanitaire a bouleversé le calendrier prévu initialement**. Les difficultés rencontrées par les employeurs, qui doivent faire face à une charge de gestion accrue du fait des mesures de soutien mises en œuvre pendant la crise (exonérations de cotisations sociales, fonds de solidarité, activité partielle) et à l'apurement progressif des dettes de cotisations constituées durant la crise, ne permettaient pas de procéder au transfert dans de bonnes conditions au 1^{er} janvier 2022, d'autant que celui-ci ne sera pas sans conséquences sur la trésorerie des entreprises (*voir infra*).

Recourant à la faculté qui lui était accordée par la LFSS pour 2020, **le Gouvernement a reporté la mise en œuvre de la réforme au 1^{er} janvier 2023 et prévu le déploiement, sur l'année 2022, d'un pilote** visant à permettre aux éditeurs de logiciels de paie et entreprises volontaires de s'adapter aux futures modalités déclaratives et d'expérimenter le fonctionnement d'un dispositif unifié de vérification des DSN².

La loi habilitant le Gouvernement à reporter la date d'effectivité du transfert dans la limite de deux ans, les rapporteurs rappellent **qu'il lui est loisible de le repousser jusqu'au 1^{er} janvier 2024 au maximum**.

2. Un transfert dont les motifs mêmes sont battus en brèche

a) Simplification ou complexification du processus déclaratif ?

Le transfert de la collecte des cotisations Agirc-Arrco s'inscrit dans le cadre de la poursuite des mêmes objectifs que les autres transferts, à savoir la simplification des démarches des déclarants, l'amélioration de la performance du recouvrement et la réduction des coûts de gestion.

¹ Cour des comptes, « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », rapport public thématique, juillet 2016.

² Décret n° 2021-1532 du 26 novembre 2021 relatif aux modalités de transfert du recouvrement des cotisations destinées au financement du régime de retraite complémentaire mentionné à l'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale, article 1^{er}.

Sur le plan de la simplification, il est incontestable que la constitution d'un interlocuteur unique chargé du recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales des salariés du secteur privé **évitera aux déclarants de devoir interagir avec plusieurs organismes utilisant les mêmes données.**

Pour autant, à l'instar de la plupart des caisses entendues par les rapporteurs, l'Agirc-Arrco considère que l'unification du recouvrement ne présente pas d'avantage majeur à cet égard.

En effet, **la simplification essentielle de la chaîne du recouvrement résidait dans l'unification des déclarations sociales**, dont les employeurs ont bénéficié au travers de la généralisation de la DSN, qui permet aux organismes de protection sociale de ne leur demander qu'une seule fois les informations liées à l'emploi de leurs salariés. Cette étape étant franchie, **la coexistence de deux flux de paiement**, l'un aux Urssaf pour les cotisations de sécurité sociale et les contributions sociales, l'autre à l'Agirc-Arrco pour les cotisations de retraite complémentaire, **ne présente aucune difficulté pour les employeurs**, dès lors que les paiements sont réalisés par voie dématérialisée.

En outre, le dispositif envisagé dans la perspective du transfert fait toujours l'objet, à l'heure actuelle, de discussions en ce qui concerne, entre autres, l'organisation de l'interlocution avec les entreprises et la reconnaissance du rôle des IRC en la matière dans le champ des cotisations de retraite complémentaire (*voir infra*). Or, **la conservation d'une double interlocution, exigée par l'Agirc-Arrco mais à laquelle l'Urssaf CN se montre peu favorable, tendrait à annihiler la dimension simplificatrice du transfert.**

Enfin, à l'occasion du transfert de recouvrement, les modalités de déclaration des cotisations de retraite complémentaire devront être adaptées au système d'information des Urssaf.

Aujourd'hui, celles-ci sont déclarées à la maille nominative par les employeurs, l'Agirc-Arrco procédant ensuite à la fiabilisation des données transmises et à la reconstitution des données agrégées. Une fois le transfert réalisé, **les Urssaf requerront directement les données agrégées des entreprises, à rebours de l'esprit de simplification qui irrigue la DSN.**

Selon l'Institut de la Protection Sociale (IPS), qui a récemment publié un rapport alertant quant aux risques liés au transfert du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco¹, *« le double niveau déclaratif implique des développements et impliquera des paramétrages pour chaque salarié (...) Autant les grandes entreprises seront prêtes, autant nous ne pouvons être*

¹ Institut de la Protection Sociale, « Recouvrement des cotisations Agirc-Arrco par les Urssaf : La réforme des retraites se poursuit et nous expose à un risque majeur de catastrophe industrielle », juin 2021.

assurés que l'ensemble des éditeurs soient en mesure d'assurer les développements nécessaires à l'adaptation des outils de production aux impératifs déclaratifs ».

Dans ce contexte, les questionnements des éditeurs de logiciels de paie regroupés dans l'association SDDS paraissent légitimes : « **La décision de créer des agrégats est un facteur de complexité complémentaire ainsi que de risque d'erreur et de déstabilisation.** Cette situation semble liée au fait que les Urssaf ne travaillent pas à la maille nominative. Est-ce une raison pour modifier ce qui fonctionne parfaitement à jour et demander aux éditeurs et aux entreprises une entreprise de complexification ? ».

b) L'amélioration potentielle de la performance du recouvrement pourrait s'avérer marginale

Les gains de performance qui pourraient résulter de l'unification du recouvrement ne sont pas mieux assurés. De fait, l'Urssaf CN a indiqué aux rapporteurs n'avoir pas obtenu de la part de l'Agirc-Arrco des données chiffrées globales relatives à la performance du recouvrement, à l'exception d'indicateurs fournis par certains GPS. Aussi Yann-Gaël Amghar renvoie-t-il l'Agirc-Arrco à une publication de 2018 dans laquelle celle-ci reconnaît que « les taux de recouvrement de l'Acoss et de l'Agirc-Arrco ne diffèrent que d'un point et se situent à des niveaux assez élevés »¹. Sur cette base, **l'Urssaf CN calcule que le transfert de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco représenterait pour le régime un gain de 800 millions d'euros par an.**

De son côté, l'Agirc-Arrco a fourni aux rapporteurs des éléments faisant état d'un taux de recouvrement² de 99,21 % en 2018, de 99,04 % en 2019 et de 98,11 % en 2020, malgré la crise sanitaire. Les données relatives à 2021 n'étaient pas stabilisées à la date de l'audition.

Toutefois, ces taux ne sauraient être comparés à ceux des Urssaf, qui s'établissent, au 31/12/N, pour le seul secteur privé, à 98,85 % en 2018, à 99,14 % en 2019, à 95,5 % en 2020 et à 97,9 % en 2021, dans la mesure où **ils ne sont pas calculés selon la même méthode**³. D'autre part, les taux de recouvrement des Urssaf intègrent les résultats de leurs actions de fiabilisation et de leurs contrôles sur pièces et sur place, tandis que l'Agirc-Arrco les exprime en pourcentage des cotisations recalculées, et non des cotisations déclarées, et ne dispose pas de prérogatives de puissance publique permettant de diligenter des contrôles sur pièces et sur place.

¹ Les cahiers de la retraite complémentaire, n° 32, 2^{ème} trimestre 2018, page 17.

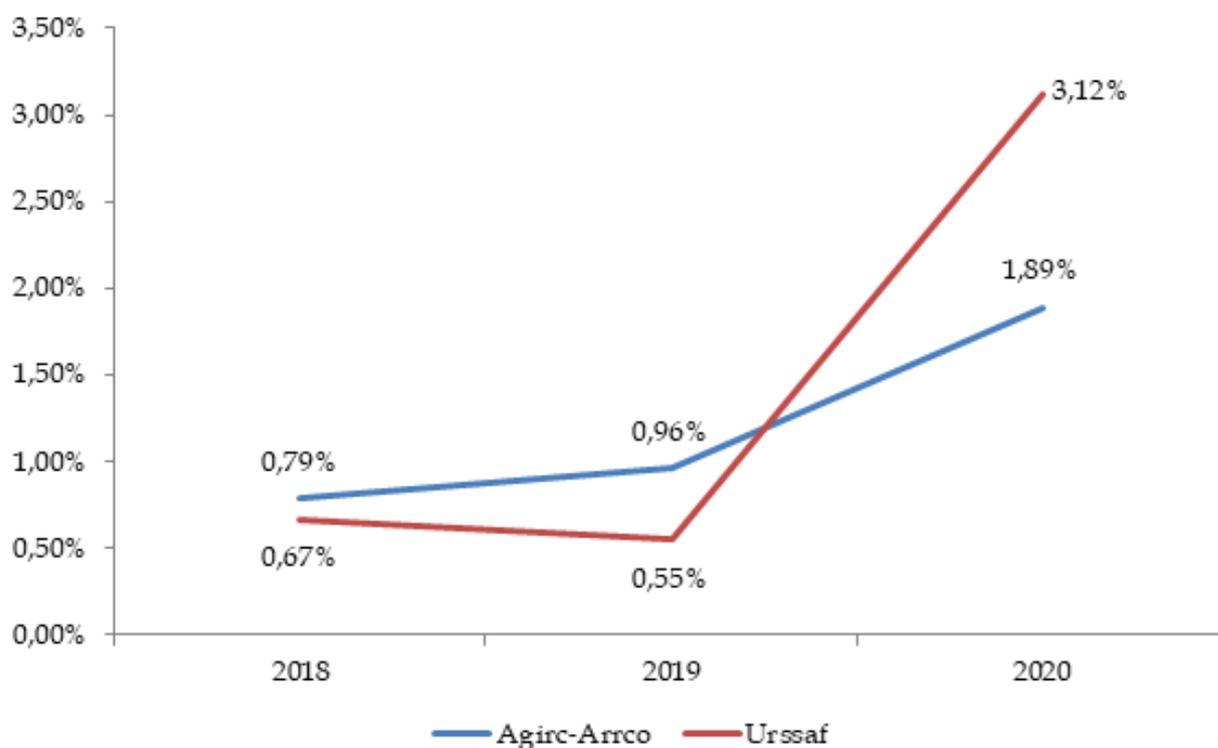
² Calculé au terme de douze mois après la date limite de paiement.

³ L'Agirc-Arrco calcule ses taux de recouvrement à douze mois de la date limite de paiement pour chaque échéance d'appel mensuelle (soit en janvier de N+1 pour l'exigibilité de janvier de N et décembre de N+1 pour l'exigibilité de décembre de N), tandis que l'Urssaf CN établit les siens au 31 décembre de N, avec des créances d'ancienneté différente selon la date d'exigibilité (soit M+12 pour l'exigibilité de janvier de N et M+0 pour l'exigibilité de décembre de N). En outre, les taux de l'Agirc-Arrco sont calculés sur le seul champ métropolitain et ne tiennent pas compte des dettes non recouvrables (celles des entreprises en liquidation judiciaire, par exemple). La méthode de l'Agirc-Arrco lui est donc bien plus favorable que ne le serait la méthode de l'Urssaf CN.

À la demande des rapporteurs, l'Urssaf CN a calculé ses TRAR selon une définition la plus proche possible de celle de l'Agirc-Arrco.

Notons cependant qu'il ne lui a pas été possible d'exclure les créances issues du contrôle - l'Agirc-Arrco, elle, ne peut pas procéder à des opérations de contrôle sur pièces et sur place - et les créances atterrissant en procédures collectives (redressements judiciaires, liquidations judiciaires, sauvegardes), dont l'Agirc-Arrco ne tient pas compte. Or, sur des séries de données issues de sa méthode de calcul classique¹, l'Urssaf CN calcule que, si l'impact des premières est marginal (6 à 7 % des RAR), **les secondes pèsent massivement sur le résultat (39 à 46 % des RAR)**.

Évolution comparée des TRAR Agirc-Arrco et Urssaf calculés selon une définition proche² entre 2018 et 2020



Source : Agirc-Arrco et Urssaf CN

Il apparaît qu'à l'exception de l'exercice 2020, au cours duquel les Urssaf ont mené une politique d'accompagnement des entreprises particulièrement accommodante, **la performance du recouvrement Urssaf dépasse celle de l'Agirc-Arrco**.

¹ Taux observés au 31/12/N avec des RAR d'ancienneté différente en fonction de la date d'exigibilité des cotisations (M+12 pour l'échéance de janvier et M+0 pour l'échéance de décembre).

² Taux de l'exercice calculé à partir de la moyenne des taux de chaque échéance mensuelle observés à M+12, sur le champ de la seule métropole et du seul secteur privé.

Quelles que soient ses conséquences réelles en la matière, le transfert permettrait aux Urssaf d'intégrer les cotisations de retraite complémentaire à leurs actions de contrôle, qui ont conduit à régulariser 1,28 milliard d'euros de cotisations en 2021¹. **L'Urssaf CN évalue à 280 millions d'euros le rendement supplémentaire qui pourrait être généré.**

L'Agirc-Arrco estime pour sa part que les risques encourus sur le plan de la fiabilisation des données DSN, sur lesquels nous reviendrons, **excèdent largement le bénéfice potentiel de l'extension des contrôles Urssaf**. Ses représentants ont particulièrement insisté sur la garantie du lien entre cotisations et droits et la logique d'accompagnement qui sous-tendent la conduite de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et **contribueraient d'elles-mêmes à améliorer le consentement à la cotisation.**

c) Une réduction des coûts de gestion limitée par le maintien d'une organisation bicéphale et l'absence de coopération

La dernière justification de la réforme tient à l'amélioration de l'efficacité du recouvrement. Or, là encore, les arguments avancés par l'Urssaf CN sont vivement contestés par la direction de l'Agirc-Arrco.

En premier lieu, l'ampleur des économies qui découleront effectivement de la mutualisation des moyens des deux organismes sur le plan des ressources humaines pourrait être moins importante qu'anticipé.

Au 31 décembre 2021, l'activité relative à l'encaissement et au contentieux représentait 734 salariés répartis entre 12 GPS. **L'Agirc-Arrco a formulé une demande de transfert vers les Urssaf pour 194 d'entre eux seulement**, les 540 autres agents devant être repositionnés en interne sur une autre activité (information et conseil, gestion de dossier retraite, action sociale, etc.).

Certes, comme le relève l'Urssaf CN, le fait que l'essentiel des salariés concernés soient reclassés en interne et non transférés vers les Urssaf résulte d'un **choix de gestion des GPS** qui « n'ôte rien au fait qu'il s'agit bien d'une économie de gestion pour les régimes ». En parallèle, « l'impact sur les charges de gestion Urssaf sera très limité une fois passée la phase de gestion de l'antériorité ».

Toutefois, l'essentiel des effectifs en charge du recouvrement à l'Agirc-Arrco sont positionnés sur l'activité de fiabilisation des données, qui représente à elle seule **1 700 ETP, soit un peu plus de 1 800 salariés.**

¹ Dont 1,180 milliard d'euros de redressements et 104 millions de restitutions en faveur des entreprises.

Dans le cas où les pouvoirs publics décideraient, dans le cadre des arbitrages prévus pour juillet 2022, de transférer cette dernière avec l'activité d'encaissement des cotisations, **l'Agirc-Arrco pourrait demander le transfert aux Urssaf de près de 1 900 ETP.**

À l'inverse, dans le cas où l'Agirc-Arrco conserverait la responsabilité en la matière, ce qui semble acquis à ce jour, le potentiel d'économies de gestion s'amenuiserait fortement, dans la mesure où **les GPS conserveraient la majeure partie de leurs salariés pour assurer la fiabilisation du calcul des cotisations de retraite complémentaire** dans le cadre du processus global de fiabilisation qui sera mis en œuvre par les Urssaf. En l'état actuel des choses, le total de l'activité de recouvrement et de fiabilisation de l'Agirc-Arrco représentant près de 2 370 ETP et 2 534 salariés, **7,6 % des effectifs dédiés seraient transférés aux Urssaf et les autres salariés réaffectés sur d'autres missions.**

Au-delà de la seule question des ressources humaines, le développement par l'Urssaf CN de nouvelles capacités de fiabilisation des données DSN interroge, dans la mesure où l'élaboration du système d'information de l'Agirc-Arrco, que la fédération propose de mettre à disposition de la collectivité, a déjà coûté **près de 80 millions d'euros.**

Pour Yann-Gaël Amghar, « *l'outil de l'Agirc-Arrco ne permet pas de réaliser toutes les modalités de contrôle nécessaires dans le cadre du futur processus de contrôle et de recouvrement* ». Alexandre Gardette a également rappelé que le dispositif Agirc-Arrco était spécifiquement conçu pour assurer la fiabilisation des cotisations de retraite complémentaire et que l'extension de son périmètre aux cotisations de sécurité sociale nécessiterait de coûteux développements.

Il ressort en tout cas des auditions menées par les rapporteurs que **le choix de l'Urssaf CN s'expliquerait en partie par ses réticences à accepter de dépendre du système d'information de l'Agirc-Arrco** – une méfiance d'ailleurs réciproque.

Aux investissements qui en découlent doit être ajoutée l'augmentation des dépenses de gestion qui, d'après l'Agirc-Arrco, résulterait des **coûts de transformation liés au transfert** (accompagnement des salariés, amortissement des charges liées aux locaux et aux outils, entre autres) et atteindrait une année de coûts directs, **soit environ 80 millions d'euros.**

Sur un autre plan, une fois le transfert opéré, il est prévu que l'Urssaf CN prélève sur les sommes dues à l'Agirc-Arrco un taux de retenue pour frais de gestion à hauteur de 0,1 % des sommes collectées, **soit une charge de l'ordre de 80 millions d'euros par an.** Or, l'Agirc-Arrco fait valoir que le coût de gestion de son activité de recouvrement a été réduit de plus de 50 % depuis 2017, passant de 0,4 % à 0,18 %. Aussi l'Agirc-Arrco craint-elle que la fixation d'un taux pérenne « *ampute la capacité de réduction des coûts de gestion des partenaires sociaux* ».

Du point de vue de Yann-Gaël Amghar, l'Agirc-Arrco et les autres organismes concernés par l'unification du recouvrement bénéficieront des performances des Urssaf en termes de frais de gestion, l'essentiel n'étant pas que ces gains soient réalisés par l'Agirc-Arrco elle-même, mais qu'ils le soient, tout simplement.

Quoi qu'il en soit, comme dans le cas des autres caisses dont l'activité de recouvrement a été transférée aux Urssaf, **l'application d'un taux fixe à une masse de cotisations croissante entraînera nécessairement une augmentation des frais de gestion dans les mêmes proportions.**

3. Le projet de transfert présente des risques non négligeables en ce qui concerne la garantie des droits des assurés et le bon fonctionnement du processus de recouvrement

a) La fiabilisation effective des données individuelles des assurés : un prérequis indispensable au transfert

(1) Les divergences de pratiques en matière de fiabilisation des données sociales influent nécessairement sur les droits des assurés

Derrière les questionnements entourant l'opportunité du transfert du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco, certaines des dimensions de la réforme soulèvent de vives inquiétudes parmi les acteurs du monde de la protection sociale.

L'une des préoccupations principales réside dans le sujet de la **fiabilisation des données issues de la DSN**. En effet, un mauvais paramétrage des logiciels de paie ou une erreur de renseignement des déclarations peuvent produire des conséquences importantes, dans la mesure où **les données renseignées à travers la DSN déterminent le montant des cotisations dues et, partant, les droits des assurés**. C'est la raison pour laquelle l'Agirc-Arrco procède depuis plusieurs années au **recalcul systématique des montants déclarés, à la maille individuelle**. De leur côté, les Urssaf procèdent à des opérations de contrôle essentiellement **fondées sur les données agrégées**, selon trois modalités :

- **des contrôles embarqués sur certaines données** réalisés dès l'intégration de la DSN dans le système d'information des Urssaf et remontés vers le cotisant *via* des notifications automatiques dématérialisées (à l'issue de cette procédure, les débits sont considérés comme certifiés et rapprochés des versements réalisés par le cotisant) ;

- **des campagnes de fiabilisation thématiques** visant à garantir aux destinataires de la DSN une cohérence entre les bases agrégées exploitées par les Urssaf et la somme des bases individuelles exploitées par ceux-ci et à mettre en œuvre des actions spécifiques en cas de discordance¹ ;

- **des contrôles sur pièces et sur place.**

De fait, comme le relève la Cour des comptes, « *le système d'information des Urssaf n'est pas aujourd'hui en mesure de réaliser des contrôles automatisés de cohérence à grande échelle entre les données déclarées par salarié dans la DSN* »². Si Alexandre Gardette juge les résultats de ces contrôles en masse « *tout à fait satisfaisants de manière globale* », la Cour a récemment pointé du doigt des failles systémiques en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales, dont **le non-rapprochement entre les assiettes salariales déclarées globalement par les employeurs aux Urssaf pour le calcul des prélèvements obligatoires et les salaires, quotités horaires et périodes travaillées déclarés de manière individualisée par salarié**³.

Par ailleurs, l'Agirc-Arrco assure une fiabilisation **au fil de l'eau**, tandis que les Urssaf priorisent traditionnellement l'encaissement des cotisations sur leur contrôle, effectué *a posteriori* pour ce qui concerne les données individuelles.

Dans un régime contributif tel que le régime de retraite complémentaire des salariés, l'exactitude des données déclarées revêt un caractère déterminant **au regard de l'influence des cotisations sur les droits ouverts**. C'est la raison pour laquelle l'Agirc-Arrco tient fermement à la préservation de sa méthode de fiabilisation des données individuelles.

Pour Jean-Pierre Viola, conseiller maître à la Cour des comptes et président de la section « *Synthèse financière et organisation de la protection sociale* » à la sixième chambre, l'absence de régression par rapport aux standards de fiabilisation de l'Agirc-Arrco constitue en tout cas l'un des impératifs majeurs de la réforme.

(2) Les capacités de fiabilisation des données individuelles en cours de développement par les Urssaf peinent à convaincre l'Agirc-Arrco

Plusieurs garanties ont été apportées à cet égard par les Urssaf en vue du transfert de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco.

¹ Le montant des régularisations intervenues dans le cadre des plans de fiabilisation a atteint 70,9 millions d'euros en 2020.

² Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2020.

³ Cour des comptes, La lutte contre les fraudes aux prestations sociales. Des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, septembre 2020.

Ainsi, au cours des dernières années, l'Urssaf CN a mené des **actions de fiabilisation des données individuelles** et développé la fiabilisation du calcul à partir des données individuelles (par exemple dans le cas du recalcul des allègements généraux de cotisations sociales) et les contrôles de cohérence entre données agrégées et données individuelles.

De plus, à compter de 2023, **un nouveau processus déclaratif**, en cours d'expérimentation par les Urssaf Provence-Alpes-Côte-D'azur et Nouvelle-Aquitaine, sera déployé de façon à **assurer un contrôle au fil de l'eau des données DSN**, leur correction, le cas échéant, par les déclarants à l'issue d'une série d'échanges avec eux ou, à défaut de rectification, l'émission d'une DSN de substitution.

Concrètement, après la transmission de la DSN, un premier contrôle embarqué sera exécuté. En cas d'anomalie, un compte rendu métier (CRM) sera adressé au déclarant dans un délai inférieur à quatre heures afin de l'inviter à procéder à la correction des erreurs potentielles identifiées. Le cas échéant, **la nouvelle DSN annulera et remplacera simplement la première avant la date d'exigibilité des cotisations.**

De nouveaux contrôles seront menés par la suite et pourront aboutir à l'émission d'un CRM dans les cinq jours suivant la date d'exigibilité ; **la DSN du mois suivant devra alors apporter les régularisations requises** pour le mois en cours.

Enfin, à la fin de l'exercice, un compte-rendu annuel recensant les anomalies de l'exercice et les anomalies recensées suite à des contrôles portant sur les DSN de l'exercice complet proposera **des corrections à inclure en DSN en février ou en mars de l'année suivante.**

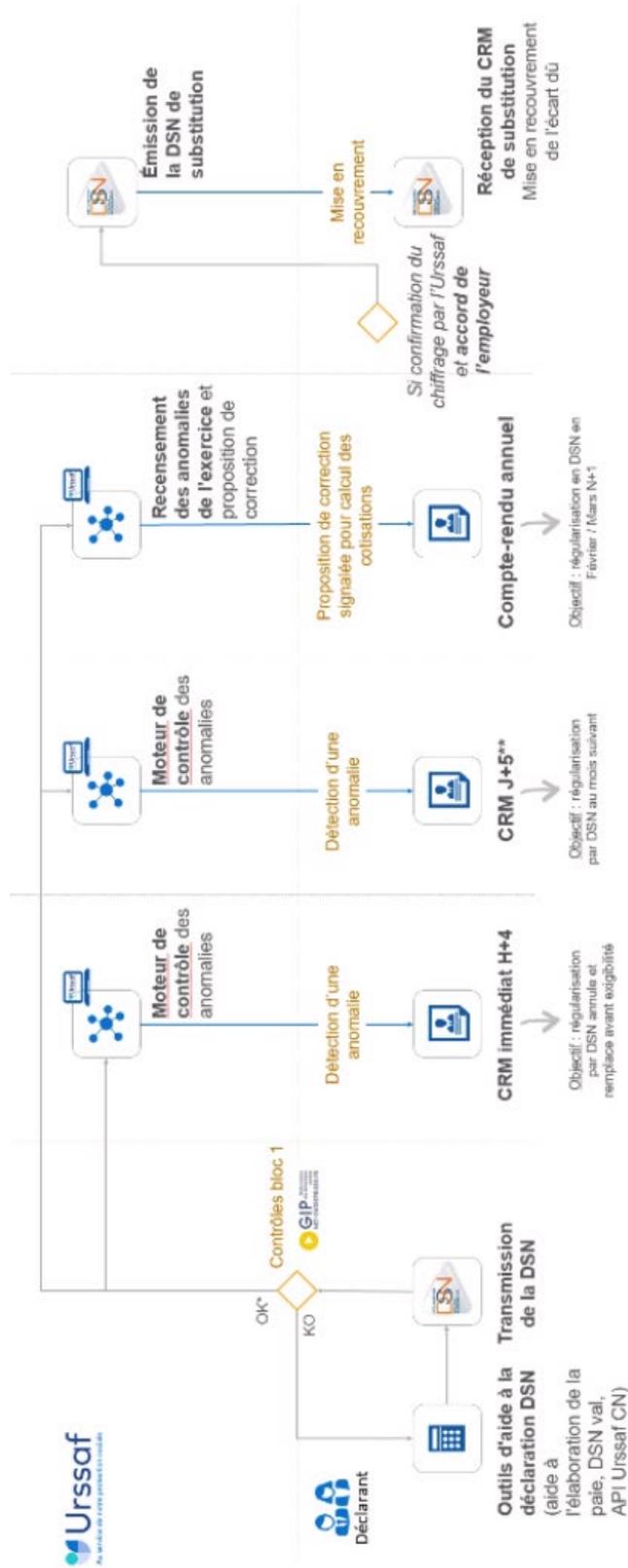
En mars ou en avril de l'année suivante, dans le cas où l'employeur n'aurait pas régularisé les anomalies détectées, **une DSN de substitution serait émise par les Urssaf** et un CRM de substitution adressé à l'employeur. Un tableau de suivi des anomalies DSN (« *Suivi DSN* ») permettra aux déclarants de suivre au fil de l'eau l'état de ses déclarations et d'**obtenir une explication détaillée des anomalies de son portefeuille.**

Cette nouvelle cinématique déclarative devrait permettre d'assurer la mise en conformité effective des DSN par les déclarants, la transmission des données corrigées à l'ensemble des destinataires de la DSN et, par conséquent, la consolidation des droits des assurés concernés.

Les rapporteurs ont pu rencontrer des conseillères des Urssaf menant actuellement l'expérimentation de cette cinématique déclarative. D'après elles, **cette dernière donnerait pour l'heure pleine satisfaction aux déclarants.**

De son côté, l'Agirc-Arrco juge, non sans raison, qu'elle ne disposera pas du **recul nécessaire à l'appréciation des résultats de ces travaux extrêmement récents** à la date actuellement prévue pour le transfert du recouvrement.

Processus de rectification des anomalies détectées en DSN en cours d'expérimentation par les Urssaf



Un accompagnement à la régularisation de toutes les anomalies de contrôles est proposé aux déclarants sur le [tableau de suivi DSN Urssaf.fr](http://tableau.de-suivi.DSN.Urssaf.fr).

*Emission d'un certificat de conformité au déclarant

**Possibilité d'un CRM de rappel des anomalies en gestion courante mensuelle

- (3) Les conditions du maintien de l'activité de fiabilisation de l'Agirc-Arrco dans le cadre du nouveau processus de recouvrement ne semblent pas clarifiées

En parallèle du développement de capacités de fiabilisation des données individuelles par les Urssaf, les travaux menés depuis l'adoption de la LFSS pour 2020 avec l'Agirc-Arrco ont abouti à **l'élaboration d'un macro-processus de recouvrement** en vue du transfert.

Dans ce cadre, **il est prévu que la fiabilisation des données relatives à la retraite complémentaire continue à être assurée par l'Agirc-Arrco** à partir de son système d'information actuel, dans le cadre du processus global de contrôle et de fiabilisation mis en œuvre par l'Urssaf CN.

L'addition par l'Agirc-Arrco des cotisations individuelles recalculées lui permettra de s'assurer que les sommes dues sont effectivement reversées, **l'Urssaf CN s'étant engagée à reverser les sommes recalculées** et non les sommes déclarées. Sur ce point, la direction de la sécurité sociale a toutefois rappelé que les sommes dues correspondent juridiquement aux sommes déclarées et que l'interprétation négociée par l'Agirc-Arrco présente par conséquent une grande fragilité.

En tout état de cause, une divergence d'interprétation a été relevée en la matière par les rapporteurs. De fait, François-Xavier Selleret indique que l'Urssaf CN souhaiterait conserver, dans le cadre du partage des responsabilités en matière de fiabilisation, la charge exclusive du contrôle de l'assiette et de la quotité de travail, tandis que **l'Agirc-Arrco serait cantonnée au contrôle de l'application des spécificités de calcul des cotisations de retraite complémentaire, notamment des taux dérogatoires.**

À l'inverse, Yann-Gaël Amghar assure que *« l'intégralité des contrôles actuellement exercés par la brique DSN de l'Agirc-Arrco sera maintenue en cible 2023. Il est donc tout à fait erroné d'indiquer que le champ de compétence de l'Agirc-Arrco se limiterait au contrôle de l'application des taux dérogatoires, dans la mesure où les contrôles portent également sur les données d'assiette et de quotité »*. Toutefois, pour l'Agirc-Arrco, cette assurance *« ne permet pas de nous donner une visibilité de moyen-long terme sur l'organisation et les processus qui seront retenus au-delà de la première année de mise en œuvre envisagée »*.

À défaut de pouvoir obtenir une même version des faits de la part de l'ensemble des parties prenantes, **les rapporteurs ne peuvent que constater l'absence d'accord sur la répartition du champ des contrôles.**

La mise en œuvre effective de la vérification des cotisations de retraite complémentaire dans le cadre des contrôles sur place menés par les Urssaf suscite en outre une difficulté supplémentaire.

En effet, pour mener à bien cette mission, les Urssaf devront accéder au référentiel national des adhésions (RNA) de l'Agirc-Arrco, qui contient les données de contrat propres à chaque entreprise, notamment les taux

dérogatoires éventuellement applicables. Or, **l'Agirc-Arrco se montre réticente à donner accès à cette base de données**, dans la mesure où elle soutient de longue date que la responsabilité du calcul des cotisations de retraite complémentaire dues doit lui revenir dans le cadre des contrôles Urssaf.

D'après Franck von Lennep, directeur de la sécurité sociale, des discussions relatives aux modalités d'accès de l'Urssaf CN au RNA de l'Agirc-Arrco seraient en cours et devraient pouvoir aboutir.

b) Des risques « industriels » pourraient menacer la lisibilité et le bon fonctionnement du futur processus unifié de recouvrement

(1) La nécessité d'une double interlocution remet en question la possibilité d'aboutir à un système de recouvrement compréhensible par tous

À la question du partage des responsabilités en matière de contrôle se superpose celle du rôle de chaque entité en termes d'interlocution avec les déclarants.

Bien que ce sujet puisse paraître anodin, il revêt en réalité une importance capitale. En effet, le bon fonctionnement du futur macro-processus de recouvrement dépendra largement **des modalités d'organisation des échanges avec les entreprises, dont la simplicité et la lisibilité conditionneront en grande partie la réussite du transfert.**

En outre, les GPS qui composent l'Agirc-Arrco conduisent à la fois des activités non-concurrentielles telles que la gestion du régime de retraite complémentaire des salariés et des activités concurrentielles, notamment en matière de prévoyance. Le lien direct établi avec les entreprises dans le cadre du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire est dès lors **particulièrement précieux pour la gestion par les GPS de leur portefeuille d'assurés dans un contexte concurrentiel.**

Dans une logique de simplification, l'Urssaf CN souhaite que les entreprises disposent « *d'une interlocution unique, assurée en premier niveau par les Urssaf* », ajoutant que « *les équipes des GPS pourront répondre à des questions de second niveau sur le recalcul des données de retraite complémentaire, au nom de l'Urssaf* ».

En somme, l'Agirc-Arrco devrait renoncer à entrer en interaction avec les déclarants en vue de la correction de l'ensemble des anomalies détectées en DSN pour **se cantonner aux seules démarches relatives aux cotisations de retraite complémentaire.** Elle perdrait également son statut de « *point de contact* » pour les déclarants, qui devront dès lors **s'adresser directement aux Urssaf pour toute demande**, avant que celles-ci ne remontent d'éventuelles questions liées aux cotisations de retraite complémentaire à l'Agirc-Arrco.

Si cette réduction considérable de son rôle d'interlocuteur ne satisfait pas l'Agirc-Arrco, la Cour des comptes rappelle, à la lumière de l'échec du RSI, qu'une organisation bicéphale en matière de recouvrement « fait peser des risques significatifs sur le bon enchaînement des différentes étapes de la collecte des cotisations »¹.

L'Urssaf CN a également alerté les rapporteurs à ce sujet : « *Le risque – tel qu'on peut l'analyser notamment au vu d'autres expériences – résiderait plutôt dans une absence de clarté des responsabilités de l'Urssaf et de l'Agirc-Arrco dans le pilotage des contrôles et dans l'interlocution avec les entreprises. La contribution de l'Agirc-Arrco dans le schéma de transfert à travers la fiabilisation des données individuelles de la retraite complémentaire doit en effet se faire dans un cadre le plus transparent possible pour les entreprises, qui doivent disposer d'une interlocution unifiée, et ne pas être confrontées à des discordances entre les actions des deux organismes* ».

Cette exigence de simplicité est incontestable. Toutefois, les rapporteurs considèrent qu'il sera impossible de la concilier avec le souci, justifié à certains égards, de l'Agirc-Arrco de demeurer un interlocuteur essentiel des entreprises tout au long de la chaîne du recouvrement.

En effet, il est établi que **l'expérience des IRC en matière d'interlocution surpasse celle des Urssaf**, dont l'activité est traditionnellement plus orientée vers l'encaissement que vers l'accompagnement des déclarants. Les rapporteurs ont d'ailleurs pu constater, lors de leur visite sur place, la qualité des explications et des conseils apportés aux déclarants par les conseillers de l'Agirc-Arrco.

La question de l'interlocution appelle donc **un arbitrage impossible entre simplicité et garantie de qualité** des échanges avec les déclarants.

(2) Malgré la montée en puissance de la phase pilote du transfert, le flou entourant la future répartition des compétences entre les Urssaf et l'Agirc-Arrco limite considérablement son apport

À la suite du report du transfert au 1^{er} janvier 2023, un pilote a été mis en place avec les éditeurs de logiciels de paie pour **tester, en 2022, les nouveaux outils de contrôle et d'accompagnement des déclarants**.

Celui-ci vise à sécuriser trois enjeux majeurs :

- la capacité des éditeurs à adapter les logiciels de paie aux exigences techniques découlant du transfert en maintenant la qualité des déclarations ;
- la capacité de l'Urssaf CN et de l'Agirc-Arrco à exposer des résultats de contrôle en sortie de traitement des DSN pour engager les processus de fiabilisation des paies comportant des anomalies ;

¹ Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2020.

- la capacité de ces organismes à vérifier que les actions de fiabilisation sont effectivement comprises et prises en compte par les déclarants et permettent d'aboutir à la correction des anomalies détectées.

D'après l'Urssaf CN, ce pilote concernait, en mai 2022, **quatorze éditeurs de logiciels de paie représentant environ 90 % du marché**, dont neuf des dix principaux, 76 entreprises représentant 2 600 salariés et **69 % des cas métiers**. Sur la base, entre autres, des conclusions de ce pilote qui, aux dires de l'Urssaf CN et de l'association SDDS, **se déroule de façon satisfaisante**, le Gouvernement devra valider en juillet prochain la mise en œuvre opérationnelle du transfert au 1^{er} janvier 2023 ou son report à 2024.

À cet égard, l'Urssaf CN juge les dimensions de ce test « *grandeur nature* », qui continue à monter en charge, suffisantes pour permettre aux pouvoirs publics d'arbitrer en pleine connaissance de cause. De son côté, l'Agirc-Arrco rappelle que le pilote ayant précédé la mise en œuvre du prélèvement à la source couvrait 62 éditeurs et 370 entreprises et **ne regarde donc pas encore le pilote du transfert de son activité de recouvrement comme représentatif**. De la même façon, Jean-Pierre Viola juge le pilote « *insuffisamment couvrant par rapport aux risques d'anomalies déclaratives* ».

Selon Yann-Gaël Amghar, l'Agirc-Arrco se serait initialement opposée au déploiement d'un pilote « *en production* », c'est-à-dire la réalisation effective du transfert de recouvrement auprès d'un échantillon d'entreprises, et aurait plaidé en faveur d'un pilote avec les seuls éditeurs, sans formuler de condition relative à la taille de celui-ci.

Quoi qu'il en soit, les rapporteurs estiment qu'**un pilote ne recueillant pas l'assentiment général ne saurait déboucher à un transfert dans des conditions optimales**. Au surplus, François-Xavier Selleret relève que « *le pilote ne couvre pas la vérification du bon fonctionnement des processus industriels à partager entre les deux organismes* », aucun consensus ne semblant émerger autour d'une répartition claire des compétences de chaque organisme. Dans un tel contexte, **il paraît plus que délicat de se prononcer dès juillet 2022** en faveur de la concrétisation du transfert au 1^{er} janvier 2023.

(3) L'anticipation des dates d'appel des cotisations Agirc-Arrco exige un délicat effort de trésorerie de la part des entreprises

Le transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire aux Urssaf devrait enfin avoir des conséquences sur la trésorerie des entreprises. Comme le soulignait en 2021 l'IPS¹, celui-ci va en effet conduire à **un alignement des dates d'appel des cotisations Agirc-Arrco sur celles des Urssaf**.

À ce jour, le paiement des cotisations aux Urssaf s'effectue au plus tard le 5 du mois suivant la période d'emploi pour les employeurs d'au moins 50 salariés dont la paie est effectuée au cours du même mois que la

¹ *Ibid.*

période de travail et au plus tard le 15 de ce mois dans les autres cas. En parallèle, les cotisations à l'Agirc-Arrco sont dues au 25 du mois suivant la période d'emploi. Il résultera donc du transfert **une anticipation de la date d'exigibilité des cotisations de retraite complémentaire de 10 ou 20 jours**, dont l'impact sur la trésorerie des entreprises concernées est évalué à **six milliards d'euros**.

L'IPS et l'Agirc-Arrco s'inquiètent également de la situation des entreprises de 9 salariés et moins, qui peuvent actuellement opter pour le paiement trimestriel de leurs cotisations Agirc-Arrco. **Cette possibilité serait toutefois maintenue et légèrement étendue**, les Urssaf permettant aux employeurs de moins de 11 salariés de recourir au paiement trimestriel.

Pour l'Urssaf CN, les conséquences de cet alignement devraient être « *très limitées pour les entreprises* ». De fait, 85 % des entreprises payant au 15 du mois suivant la période d'emploi sont passées du paiement trimestriel au paiement mensuel en Urssaf en 2018, sans que cela ne provoque de difficulté particulière. D'autre part, en cas de difficulté ponctuelle d'une entreprise du fait de cette anticipation, il est prévu que les Urssaf mettent en place un accompagnement adapté.

Il n'en reste pas moins que dans un contexte de reprise économique caractérisé par le remboursement des créances de cotisations sociales constituées par les entreprises durant la crise sanitaire, **un tel effort de trésorerie ne saurait leur être demandé à la légère**.

B. EN DEHORS DU CAS DE LA CIPAV, LA PERTINENCE DES AUTRES TRANSFERTS PROGRAMMÉS N'A PAS ÉTÉ DÉMONTRÉE

1. La performance de l'activité de recouvrement de la Cipav ne pourra que s'accroître à l'issue de son transfert aux Urssaf

a) Depuis plusieurs années, la performance du recouvrement opéré par la Cipav s'avère très limitée

(1) Les taux de restes à recouvrer de la Cipav demeurent supérieurs à 10 %

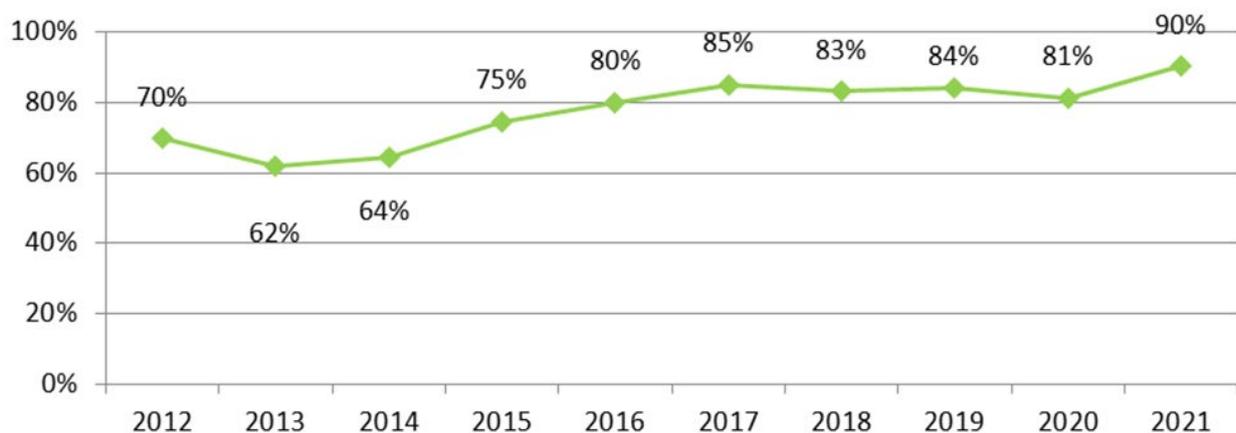
La Cipav, l'une des dix sections professionnelles de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), assure, pour les 21 professions qui lui sont affiliées¹, le recouvrement des cotisations d'assurance vieillesse de base pour le compte de la CNAVPL, soit 36 % des cotisations du régime de base, et celui des cotisations dues au titre des régimes de retraite complémentaire et d'invalidité-décès, ce qui représente 16 % des cotisations perçues par les régimes complémentaires.

¹ Entre autres, les architectes, ingénieurs conseil, moniteurs de ski, ostéopathes, psychologues, diététiciens et chiropracteurs. Ce périmètre, qui comptait 400 professions avant 2018, a été restreint à l'occasion du transfert de plusieurs professions au régime général.

Les autres cotisations et contributions sociales dues par ces travailleurs sont, elles, recouvrées par les Urssaf, qui encaissent également l'ensemble des cotisations versées par les micro-entrepreneurs des professions libérales, soit plus de 60 % des cotisants affiliés à la Cipav.

Or, depuis de nombreuses années, la Cipav affiche des niveaux de recouvrement particulièrement faibles, qui ont conduit l'IGAS et la Cour des comptes à proposer le transfert de son activité de recouvrement aux Urssaf.

Taux de recouvrement des cotisations dues à la Cipav au 31/12/N



Source : Cipav

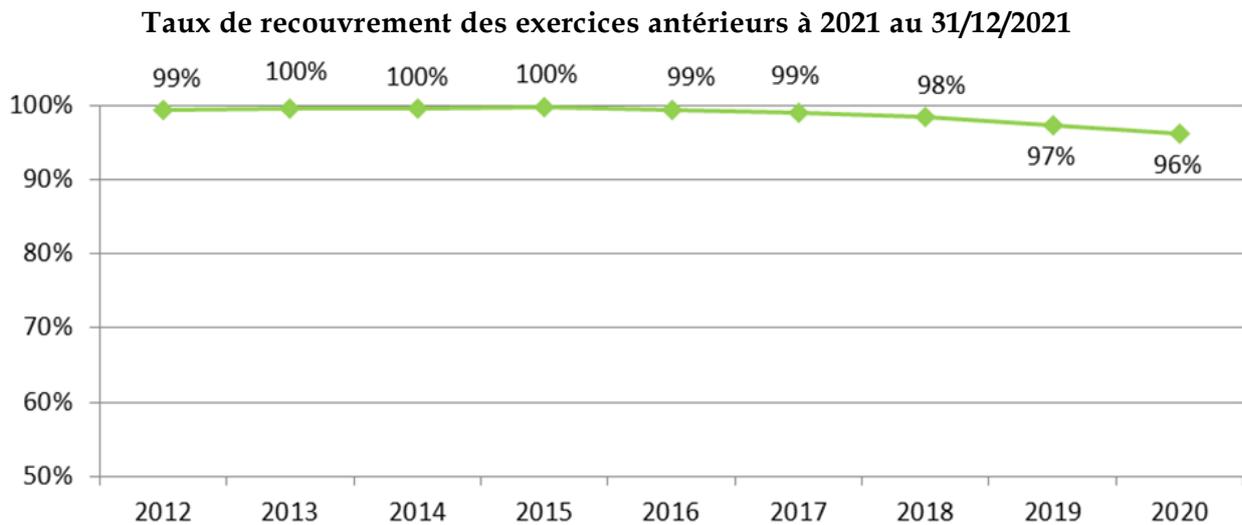
(2) Une sensible amélioration a toutefois été constatée au cours des dernières années

Un redressement de la performance du recouvrement de la Cipav a pu être observé depuis 2013, le TRAR au 31 décembre de l'année N ayant reculé de 38 % à 10 %, ce qui demeure pour autant particulièrement élevé.

Cette amélioration s'explique par plusieurs mesures mises en œuvre à compter de 2015, à savoir :

- des actions de fiabilisation tendant à **rapprocher le fichier des cotisants de la Cipav de celui des Urssaf** ;
- des campagnes visant à résorber les volumes de taxations d'office exécutées dans le cas où les revenus ne sont pas déclarés ;
- le développement d'actions de communication et de relance envers les cotisants.

En outre, les actions de recouvrement forcé mises en œuvre par la Cipav permettent d'aboutir à **l'apurement presque total des créances de cotisations constituées dans un délai d'environ trois ans**.



Source : Cipav

Pour autant, de l'aveu de François Clouet, directeur de la Cipav, « *la performance du recouvrement exercé par la Cipav reste comparativement inférieure aux niveaux de performance réalisés par les Urssaf sur les autres cotisations sociales et auprès des travailleurs indépendants* ».

Les facteurs d'explication de la faible performance de l'activité de recouvrement de la Cipav

La Cipav met en avant plusieurs facteurs permettant d'expliquer la faiblesse de son taux de recouvrement :

- **la complexité des modes de calcul des cotisations**, avec des cotisations proportionnelles au revenu pour le régime de base et des cotisations forfaitaires par classe sur les autres régimes, ne facilite pas leur compréhension par les cotisants ;

- **la possibilité d'activer chaque année des options de cotisations** (réduction partielle ou totale, surcotisation) dans le cadre du régime complémentaire de retraite accroît les charges de gestion et multiplie les risques d'erreur ;

- l'exigibilité annuelle des cotisations ne favorise pas le déploiement d'une stratégie de recouvrement fluide ;

- le calendrier d'échéance et de recouvrement des cotisations n'est pas indexé sur celui des cotisations recouvrées par les Urssaf, ce qui conduit, en pratique, les assurés à payer leurs cotisations retraite et invalidité-décès en dernier lieu, après les cotisations dues aux Urssaf ;

- **les difficultés en matière de qualité de fichier persistent.**

Les affiliés de la Cipav étant des travailleurs indépendants, le recouvrement ne peut s'effectuer, en toute logique, qu'à la maille nominative.

b) *Compte tenu des difficultés rencontrées par la Cipav, le transfert de son activité de recouvrement aux Urssaf est particulièrement attendu*

(1) Le transfert de collecte : un remède aux insuffisances du recouvrement de la Cipav

Adopté en LFSS pour 2022¹, **le transfert de l'activité de recouvrement de la Cipav aux Urssaf est prévu pour le 1^{er} janvier 2023**. Compte tenu des défaillances constatées au cours de la dernière décennie, cette mesure a non seulement été portée par le Gouvernement, mais également par la Cipav elle-même, qui y voit une solution à ses difficultés.

D'après François Clouet, le transfert de collecte présenterait plusieurs avantages. Il permettra ainsi :

- de régler définitivement les problèmes de synchronisation du fichier des cotisants de la Cipav avec celui des Urssaf ;

- d'aligner les modes d'appel et d'exigibilité des cotisations actuellement collectées par la Cipav sur les règles applicables aux autres cotisations sociales et aux autres travailleurs indépendants ;

- et **d'amorcer une réflexion en vue de la simplification des règles de calcul des cotisations de retraite complémentaire et d'invalidité-décès dues par les affiliés de la Cipav.**

Dans ce cadre, l'apurement des créances de cotisations constatées au 31 décembre 2022 sera confié à l'Urssaf Ile-de-France, qui utilisera à cet effet le système d'information de la Cipav.

Du reste, la caisse, qui constate avec objectivité que les difficultés de gestion qu'elle a rencontrées par le passé ont **durablement dégradé son image**, ne voit pas dans le transfert une réduction de son champ de compétence, mais une opportunité « *d'entrevoir une meilleure performance du recouvrement des cotisations Cipav à moindre coût et de recentrer les missions de la Cipav sur le conseil retraite et l'efficience de gestion sur le domaine des prestations* ».

Aucune estimation précise de l'amélioration de la performance du recouvrement des cotisations en cause n'a toutefois été fournie aux rapporteurs.

Enfin, le budget d'action sociale de la Cipav à destination des cotisants actifs en difficulté alimentera le fonds d'action sociale aux cotisants en difficulté des Urssaf, ce qui présente un double intérêt pour les intéressés. En effet, les aides qui leur sont accordées pourront être accrues, tandis que **la demande d'aide ne devra plus être adressée qu'à un seul et même organisme au lieu de deux.**

¹ Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, article 12.

(2) Les modalités de mise en œuvre du transfert donnent pleine satisfaction aux parties prenantes

L'échéance du 1^{er} janvier 2023 ne semble pas soulever de problème particulier pour la direction de la caisse, dans la mesure où aucun développement lourd en matière de système d'information ne serait nécessaire, **les travaux juridiques requis en matière législative, réglementaire ou statutaire ont été anticipés**, la fiabilisation du fichier des cotisants de la Cipav avec celui des Urssaf est en cours de finalisation et des actions d'accompagnement des salariés transférés sont menées depuis fin 2020.

Une phase de test des paramètres de calcul des cotisations de retraite complémentaire et d'invalidité-décès intégrés dans le système d'information des Urssaf sera d'ailleurs menée au début du dernier trimestre de 2022.

Les modalités de contrôle par la Cipav de l'activité de recouvrement assurée par les Urssaf sont en cours de discussion dans le cadre de l'élaboration des conventions qui régiront les relations de la caisse avec l'Urssaf CN.

Il convient de rappeler que **la Cipav sera exclue du reversement sur la base des sommes dues**, dans la mesure où, contrairement à la pratique du régime général, les droits ouverts par les travailleurs indépendants sont la contrepartie des cotisations effectivement versées. Seules les cotisations encaissées par les Urssaf seront donc reversées à la Cipav.

De plus, des gains non négligeables pourraient être réalisés sur le plan des frais de gestion. En effet, les charges de gestion assumées par la Cipav sont estimées à **30 millions d'euros par an** en moyenne, tandis que les frais facturés par l'Urssaf CN une fois le transfert exécuté devraient s'élever à **14 millions d'euros par an**. Quant aux Urssaf, une fois passée la charge de gestion de l'antériorité, l'effet du transfert de l'activité de recouvrement de la Cipav sur leurs charges de gestion devrait être « *très faible ou nul* ».

Selon les informations communiquées aux rapporteurs, **138 ETP sur un peu plus de 300 seraient transférés aux Urssaf**, et ce sans diminution de leur rémunération. Les situations individuelles seront étudiées au cas par cas, ce qui permettra d'assurer autant que faire se pourra la prise en compte des souhaits de mobilité géographique des salariés concernés. François Clouet note à ce propos que « *ces étapes sensibles se sont déroulées jusqu'à présent sans difficulté particulière* ».

Au regard de ces éléments et de la concorde observée, **il paraît opportun de mener ce transfert à son terme**, ce qui permettra d'analyser les retombées concrètes de l'expérience des Urssaf en matière de recouvrement pour une caisse rencontrant de telles difficultés.

2. Dans les autres cas, l'unification du recouvrement social ne coule pas de source

a) *Malgré la bonne volonté de la CRPCEN, le transfert de son activité de recouvrement ne présente pas d'intérêt particulier*

(1) L'anticipation du projet de transfert a favorisé son bon déroulement

À l'inverse, **certains transferts ne semblent pas présenter d'intérêt manifeste**. C'est le cas, en premier lieu, de la CRPCEN, dont la direction ne soulève toutefois aucune objection au transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations sociales des clercs et des employés de notaires.

Pourtant, **la caisse recourt au recouvrement à la maille nominative** et ne sollicite pas les données agrégées auprès des déclarés, le calcul des cotisations dues par chaque employeur s'effectuant par la simple addition des cotisations dues au titre de l'emploi de chacun de ses salariés.

En l'espèce, la CRPCEN ne semble pas particulièrement inquiète de confier son activité de recouvrement à des organismes traditionnellement centrés sur les données agrégées. Ainsi, les contrôles de cohérence entre ces dernières et les données individuelles prévus dans le cadre du transfert **constituent à ses yeux une garantie suffisante en termes de fiabilité**. Un système de contrôle interne visant à **garantir que le niveau des cotisations restituées est cohérent avec les montants attendus** est en cours de construction avec l'Urssaf CN.

Contrairement à d'autres caisses, la CRPCEN a pu **engager des travaux préparatoires avec l'Urssaf CN suffisamment en amont de la réforme** pour envisager sereinement la mise en œuvre du transfert. De fait, la réunion de lancement du projet a été organisée à son initiative en novembre 2020, soit plus de deux ans avant la date prévue pour le transfert de son activité de recouvrement, fixée au 1^{er} janvier 2023 par la LFSS pour 2020. Aucune phase pilote n'a été menée, le suivi rapproché mis en place devant garantir le bon déroulement du processus.

Au total, pour Olivier Maniette, directeur de la CRPCEN, « *la structuration du projet, pilotée par l'Urssaf, qui a par ailleurs déjà l'expérience de reprise de recouvrement d'autres organismes, sécurise l'atteinte des objectifs* ». En outre, un avantage sera apporté à cette occasion aux cotisants sur le plan de la trésorerie, dans la mesure où la date d'exigibilité des cotisations des employeurs de moins de 50 salariés, c'est-à-dire la majorité des déclarants concernés, sera **repoussée du 5 au 15 du mois**.

(2) Les gains attendus par rapport à la situation actuelle paraissent extrêmement faibles

En dépit de ce contexte éminemment favorable, les rapporteurs émettent **des réserves quant à l'intérêt réel du transfert de l'activité de recouvrement de la CRPCEN**.

De fait, comme dans le cas des IEG, la spécificité du profil de la population cotisante, ici constituée d'officiers ministériels soumis au contrôle du ministère de la justice et à des inspections régulières diligentées par les chambres de notaires, permet à la caisse d'afficher **un taux de non-recouvrement évalué à seulement 0,1 % des cotisations dues**. Ainsi que le relève la direction de la caisse elle-même, *« le transfert ne devrait avoir qu'un impact à la marge sur cette performance »*.

Quelles qu'en soient les retombées, la CRPCEN percevra les cotisations dues, desquelles devrait être déduit un taux forfaitaire pour frais de non-recouvrement de 0,1 %. Autrement dit, **le transfert ne présente pas d'intérêt particulier sur le plan de la performance du recouvrement**.

En outre, bien que des travaux soient actuellement menés à ce sujet entre l'Urssaf CN et la CRPCEN, il a été indiqué aux rapporteurs que *« les frais de gestion, qui étaient déjà faibles, ne seront pas diminués »*. Ceux-ci s'établissent actuellement autour de 370 000 euros par an.

La caisse conservera d'ailleurs sa compétence en matière de recouvrement de la taxe spécifique sur les émoluments et honoraires des notaires, qui s'élève à 4 % du chiffre d'affaires réalisé par les offices notariaux et dont le produit représente un tiers des recettes du régime. Par conséquent, d'après Olivier Maniette, **aucun transfert de personnel n'aura lieu**.

L'activité de recouvrement ne représente actuellement que quatre CDI et deux de ces agents doivent prochainement faire valoir leurs droits à retraite. À terme, la CRPCEN conservera donc les deux CDI restants, d'autant que l'augmentation rapide du nombre de clercs de notaire au cours des dernières années entraîne des besoins spécifiques dans le champ des risques vieillesse et maladie.

Enfin, le maintien d'une activité de recouvrement induisant la persistance d'une déclaration spécifique aux émoluments et honoraires en sus de la DSN, **aucune simplification majeure ne sera apportée au processus déclaratif des employeurs**.

b) La fiabilisation des cotisations recouvrées par la Caisse des dépôts et consignations : une future pomme de discorde ?

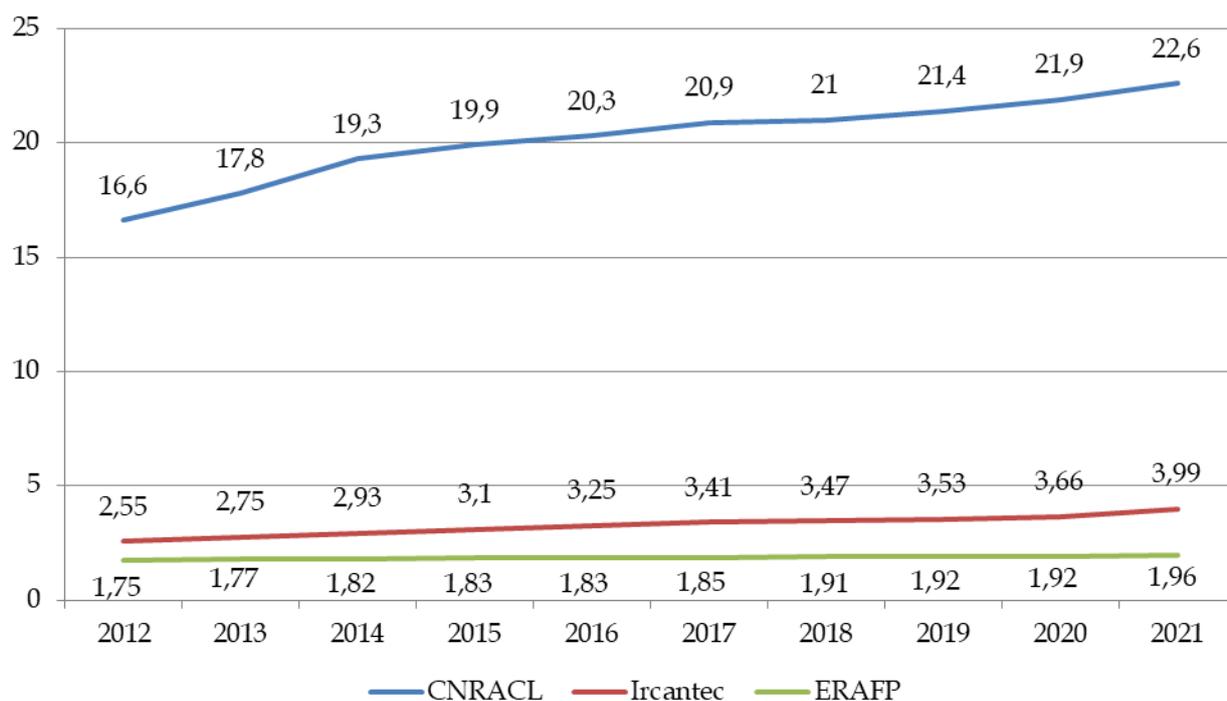
(1) L'activité de recouvrement de la Caisse des dépôts et consignations ne devrait pas être confiée aux Urssaf avant 2024

Dans le cas du régime de retraite des agents titulaires des fonctions publiques territoriale et hospitalière, géré par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), du régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de la fonction publique, dont la gestion est assurée par l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), et du régime de retraite additionnelle des fonctionnaires, qui relève de l'Établissement de

retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), l'activité de gestion administrative des régimes, c'est-à-dire le recouvrement des cotisations, l'alimentation des comptes individuels de droits, la liquidation des pensions et leur versement, est déléguée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), chacune des caisses assurant le pilotage du régime dont elle a la charge, la gestion de ses actifs financiers, les projections actuarielles et l'expertise juridique.

Les sommes en jeu sont considérables : en 2021, 22,6 milliards d'euros de cotisations ont été versés à la CNRACL, près de 4 milliards d'euros à l'Ircantec et près de 2 milliards d'euros à l'ERAFP. S'y ajoutent les contributions perçues au profit du FEH, également concernées par le projet de transfert.

Évolution du produit de l'activité de recouvrement de la CDC depuis 2012 (en milliards d'euros)



Source : Caisse des dépôts et consignations et ERAFP

Une fois encore, les spécificités de la population cotisante garantissent **des niveaux de recouvrement extrêmement satisfaisants, supérieurs à ceux des Urssaf**. Ainsi, entre 2017 et 2020, le TRAR des cotisations dues à la CNRACL est passé de 0,32 % à 0,3 % et celui des cotisations Ircantec de 0,41 à 0,31 %¹. De même, le TRAR des cotisations dues au RAFF au titre de l'année 2018 s'établissait à 0,003 %². Ces taux diminuent encore au cours des années suivantes sous l'effet de l'action de recouvrement menée par l'agent comptable auprès des déclarants.

Bien que la LFSS pour 2020 ait prévu la mise en œuvre du transfert de l'activité de recouvrement de la CDC aux Urssaf au 1^{er} janvier 2023, l'Urssaf CN et la CDC ont sollicité son report d'au moins un an compte tenu, d'une part, du report du transfert du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco et, d'autre part, du **retard observé sur le déploiement de la DSN dans la sphère publique**.

La bascule en DSN des employeurs publics

Le déploiement de la DSN dans la fonction publique a eu lieu de façon progressive en 2020 et en 2021, la transmission de la DSN par les employeurs des trois versants de la fonction publique étant **obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2022**.

Toutefois, **la fonction publique hospitalière et plusieurs ministères ont accusé d'importants retards** et n'ont pu respecter les échéances prescrites. Par conséquent, à fin mars 2022, 3 000 employeurs publics, soit environ 5 % d'entre eux, ne déclarent toujours pas en DSN. Pour ces derniers, **une nouvelle date limite a été fixée au 1^{er} janvier 2023**.

Par un courrier du 8 mars 2022, le directeur de la sécurité sociale a informé les deux organismes qu'**un décret reportera prochainement le transfert du recouvrement au 1^{er} janvier 2024**. D'après la CDC, le projet de décret qui lui a été transmis en avril dernier confirmerait la volonté de la DSS et de l'Urssaf CN d'élargir le transfert aux cotisations dues au Fonds d'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales (ATIACL), non visées par la LFSS pour 2020.

(2) La question du périmètre du transfert doit encore être tranchée

Le contrôle par la CDC des cotisations dues aux trois régimes en question est exécuté à la maille individuelle, mais ses modalités diffèrent selon le régime.

¹ Taux calculés au 31/12/N.

² Au-delà de la date d'échéance des cotisations, la CDC réalise pendant deux ans des campagnes de gestion des écarts entre cotisations acquittées et cotisations déclarées et met en œuvre le recouvrement précontentieux à l'égard des employeurs en situation de reste à recouvrer de plus de trente euros. Ainsi, les titres exécutoires correspondant aux restes à recouvrer dus au titre de 2018 ont été émis en 2020.

Dans le cas de la CNRACL et de la RAFFP, les cotisations déclarées sont uniquement comparées aux encaissements. En revanche, en ce qui concerne l'Ircantec, **la CDC recalcule les cotisations dues à partir des éléments de statut et de rémunération déclarés par l'employeur**, comme l'Agirc-Arrco, et les compare aux versements. En cas d'écart, une facture est adressée au déclarant en vue d'assurer la régularisation de sa situation. À défaut de paiement à l'issue de la phase précontentieuse, la CDC peut émettre une mise en demeure et, si le montant en jeu le justifie, une assignation devant le tribunal judiciaire compétent.

Un tel dispositif de fiabilisation est rendu nécessaire par le caractère purement contributif d'un régime par points. Il va donc sans dire que la CDC, qui dispose d'**une expérience de longue date et des outils informatiques adaptés**, tient tout particulièrement à sa conservation sous sa responsabilité.

Michel Yahiel, directeur des politiques sociales de la CDC, affirme ainsi que « *la CDC continuera à fiabiliser les DSN afin de veiller au lien cotisations-droits à la maille individuelle pour garantir l'équilibre entre les cotisations perçues et l'attribution des droits aux affiliés des régimes de retraite qu'elle gère* ».

Des capacités de fiabilisation des cotisations CNRACL sont également en cours de développement. En effet, compte tenu notamment du déficit de la caisse, les encaissements de cotisations revêtent une importance déterminante. Des contrôles *a posteriori* permettant de vérifier le calcul des cotisations sur la base des éléments de statut et de rémunération déclarés sont donc diligentés.

De plus, Philippe Briard, directeur adjoint et directeur administratif et des opérations de l'ERAFP a indiqué aux rapporteurs que des travaux préparatoires à la mise en place d'un dispositif de contrôle des assiettes et des cotisations RAFFP sont actuellement menés.

Comme le souligne Michel Yahiel, « *la vérification du montant des sommes dues fait partie intégrante des mandats de gestion de ces régimes confiés à la CDC* ». Aussi souhaiterait-il que le transfert, s'il devait avoir lieu, soit **circonscrit à l'encaissement**, la CDC conservant sa compétence en matière de fiabilisation. Des discussions sont en cours au sujet de la répartition des compétences entre la CDC et l'Urssaf CN.

Comme dans le cas de l'Agirc-Arrco, les conséquences du transfert sur le plan des ressources humaines dépendront largement du périmètre retenu. Étant couverts par des agents de droit public, **les 30 ETP affectés par la CDC à la collecte des cotisations ne pourront être transférés aux Urssaf**, mais devront être redéployés en interne. Dans le cas où le transfert engloberait également l'activité de fiabilisation, **pas moins d'une centaine d'agents pourraient être concernés**.

Si aucune estimation précise n'a pu être apportée à ce stade sur l'impact du transfert sur les frais de gestion de la CDC, **l'hypothèse d'une diminution ne semble pas convaincre**. Selon Michel Yahiel, « *il est encore trop tôt pour dire que cette opération se soldera au final par une réduction des frais de gestion qui sont prélevés sur les cotisations qui financent les régimes de retraite* » ; en tout état de cause, « *il conviendra de s'assurer qu'elle n'engendre pas de coûts supplémentaires pour les régimes* ».

Notons à ce propos que le produit du recouvrement opéré pour le compte de l'Ircantec a progressé d'un milliard d'euros au cours des dernières années **sans pour autant que les frais de gestion afférents n'augmentent**. Or, l'application par l'Urssaf CN d'un taux fixe de retenue pour frais de gestion inquiète la CDC, dans la mesure où la croissance du produit des cotisations entraînera mécaniquement une augmentation des frais de gestion.

Enfin, les conséquences pour les employeurs publics et les régimes concernés de l'alignement des calendriers de versement des cotisations sur ceux des Urssaf n'ont pas pu être évaluées à ce stade par la CDC.

Les rapporteurs ont observé que, dans ce contexte, **la CDC ne paraît pas particulièrement volontaire pour mener à bien le projet de transfert de son activité de recouvrement**. *A minima*, l'échéance du 1^{er} janvier 2024 lui semble très ambitieuse compte tenu de l'avancement des travaux.

c) Unifier pour unifier : le cas de la Cavimac, une illustration par l'absurde

(1) Un organisme déjà intégré au régime général de sécurité sociale

La protection sociale des ministres du culte et des membres des congrégations et des collectivités religieuses est assurée par la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (Cavimac). Cette dernière gère donc l'affiliation des assurés et le recouvrement des cotisations sociales, comme une Urssaf ; le versement des prestations maladie, maternité et invalidité, au même titre qu'une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) ; et le versement des pensions de retraite, à l'instar d'une caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat).

Contrairement aux autres régimes concernés par la réforme, la Cavimac relève du livre III du code de la sécurité sociale¹, ce qui la rattache au régime général. **Aussi la caisse reverse-t-elle au régime général les cotisations collectées pour son compte** auprès de ses affiliés, tandis que celui-ci met à sa disposition les sommes nécessaires au paiement des prestations, à la gestion administrative et à l'action sanitaire et sociale².

Bien qu'en progression de 19 % depuis 2012, les effectifs de cotisants de la Cavimac restent marginaux au regard de ceux des Urssaf, pour un produit total de 103 millions d'euros de cotisations en 2023.

¹ Articles L. 382-15 à L. 382-30 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 382-18 du code de la sécurité sociale.

Composition de la population cotisante de la Cavimac

Culte	2012	2021	Variation
Anglicanisme	19	20	+ 5 %
Bouddhisme	115	150	+ 23 %
Catholicisme	12 943	15 378	+ 16 %
Courants d'inspiration chrétienne	726	1 064	+ 32 %
Hindouisme	9	6	- 50 %
Islam	101	109	+ 7 %
Orthodoxie	57	70	+ 19 %
Protestantisme	1 228	1 897	+ 35 %
Religions d'Asie	1	2	+ 50 %
Total	15 199	18 696	+ 19 %

Source : Cavimac

Le père Michel Esposito, président du conseil d'administration de la Cavimac, et Laurent Varnier, directeur général, rapprochent le mode de fonctionnement de la caisse de celui d'une caisse générale de sécurité sociale (CGSS), organisme assurant, dans les territoires ultramarins, le rôle d'une Urssaf, d'une CPAM et d'une Carsat, en précisant qu'elle **utilise depuis plusieurs années l'applicatif informatique des Urssaf, le SNV2**, pour assurer le recouvrement des cotisations.

L'affiliation au régime des cultes et le recouvrement des cotisations sociales

Au sein de la Cavimac, une commission d'affiliation composée de membres du conseil d'administration est chargée d'évaluer le caractère cultuel de l'activité d'une communauté ou d'un ministre du culte, de façon à écarter, entre autres, les sectes. En cas de doute, une commission consultative des cultes se réunit sur saisine du ministre chargé des affaires sociales pour statuer.

Une fois l'affiliation prononcée, la Cavimac appelle les cotisations dues. Les ministres du culte n'étant pas salariés, **leurs cotisations sont appelées sur une base forfaitaire égale au SMIC**. L'affiliation n'est pas possible dans le cas où l'exercice d'une activité professionnelle menée en parallèle de l'activité cultuelle générerait une rémunération supérieure à 800 fois le SMIC horaire. Le régime des cultes est ainsi **le seul régime de sécurité sociale intervenant de façon subsidiaire aux autres**.

Les données relatives au paiement des cotisations sont enfin intégrées par la Cavimac au SNV2 et les fonds reversés à l'Urssaf CN, qui **réalloue les montants collectés en fonction des prestations servies par la caisse**.

(2) Un transfert... sans transfert !

Le conseil d'administration de la Cavimac ne s'est pas prononcé favorablement au transfert de l'activité de recouvrement aux Urssaf. Pour le père Michel Esposito, qui regrette **l'absence de concertation préalable à la décision de procéder au transfert**, « *au regard des spécificités des assurés du régime de sécurité sociale des cultes, il ne fait aucun doute que la Cavimac aurait dû être comprise dans les dérogations* » à l'unification du recouvrement social.

Les rapporteurs observent également que ce transfert présente un grand nombre d'inconvénients découlant de la situation particulière de la population cotisante de la Cavimac.

De fait, n'étant pas salariés, les ministres du culte n'entrent pas dans le champ de la DSN. La Cavimac émet donc un bordereau de cotisations mensuel et nominatif et assure la transformation des données qui y sont relatives en norme DSN. **La prise en charge de cette particularité par les Urssaf exigerait des développements informatiques jugés « très importants »** par la Cavimac, alors que cette dernière assure d'ores et déjà sa mission de façon satisfaisante.

De plus, au même titre que bien d'autres transferts passés ou programmés, celui-ci ne devrait présenter qu'un intérêt marginal en termes d'économies de gestion, dans la mesure où **la Cavimac ne consacre que quatre ETP à la gestion de l'ensemble du processus de recouvrement**. La caisse estime que la mesure n'aurait aucune incidence sur le plan des ressources humaines et que peu de marges de manœuvre subsistent en vue d'une amélioration de la performance du recouvrement, **le TRAR s'élevant en moyenne à 1 %**.

La dimension relationnelle ne doit pas non plus être négligée. Or, les collectivités religieuses, dont les caractéristiques et le mode de vie diffèrent fortement de ceux des cotisants auxquels les Urssaf sont habituées, désignent en leur sein un responsable administratif chargé d'honorer leurs obligations en matière de paiement des cotisations. Pour la Cavimac, dans ce contexte, « *le guichet unique permet d'optimiser le parcours de l'utilisateur et de rendre efficient le traitement des demandes* », une offre de service qui semble donner pleine satisfaction aux assurés. Les rapporteurs constatent, du reste, que **le même argument est mis en avant par les pouvoirs publics pour justifier la conservation par la CCMSA de son activité de recouvrement**.

Enfin et surtout, la pertinence du transfert peut être fortement remise en cause, dès lors que la caisse transfère déjà ses encaissements à l'Urssaf CN. **Une convention de délégation de gestion avec l'Urssaf CN actuellement en cours de finalisation devrait d'ailleurs permettre à la Cavimac de continuer à procéder elle-même au recouvrement des cotisations de ses affiliés**, seule la responsabilité juridique étant *in fine* transférée à l'Urssaf CN.

Les rapporteurs s'interrogent donc profondément sur l'utilité d'un transfert de recouvrement qui n'en sera pas un, dès lors que l'Urssaf CN ne l'assurera pas effectivement. L'exemple de la Cavimac illustre à leurs yeux les limites de la volonté d'unification à tout prix qui préside à la réforme en faisant fi des situations particulières.

C. RENONCER À L'UNIFICATION À MARCHE FORCÉE ET FAIRE CONFIANCE AUX PARTENAIRES SOCIAUX : LE CHOIX DU BON SENS

1. Le collecteur unique reste encore inenvisageable

a) Une « unification » sans unification

- (1) Plusieurs types de cotisations sociales et régimes de sécurité sociale, dont le régime de retraite des professions libérales, demeurent hors du champ de l'unification du recouvrement social

Avant de dresser des perspectives pouvant inspirer la représentation nationale, il est important de soulever un sujet essentiel : le projet d'unification du recouvrement social, tel qu'il résulte du rapport Gardette et de la LFSS pour 2020, n'en est pas réellement un.

En premier lieu, en effet, le recouvrement des cotisations de complémentaire santé **demeurera entre les mains des organismes d'assurance maladie complémentaire**. Par conséquent, même si les cotisations de retraite complémentaire des salariés devaient être recouvrées par les Urssaf, **deux flux de paiement devront toujours être gérés par les employeurs**.

D'autre part, **plusieurs régimes resteraient en dehors du périmètre du recouvrement social unifié**. Il en sera ainsi, par exemple, de certains régimes fermés ou comptant peu d'employeurs, tels que les régimes des mines, de la SNCF ou de la RATP. Parmi les principaux collecteurs exclus du champ de l'unification figurent notamment neuf des dix sections professionnelles de la CNAVPL.

Depuis 1949, les cotisations d'assurance vieillesse de base des professionnels libéraux sont recouvrées, pour le compte de la CNAVPL, par dix sections professionnelles, qui assurent également la gestion des régimes complémentaires de retraite et d'invalidité-décès et le recouvrement des cotisations afférentes.

2,6 milliards d'euros de cotisations sont ainsi recouverts au titre du seul régime de base. Les frais de gestion occasionnés par cette activité des sections professionnelles représentent 54 millions d'euros en 2021, **soit 2,1 % du produit du recouvrement, un niveau relativement important**. Gilles Fontaine, directeur de la CNAVPL, évalue en outre les effectifs affectés à l'activité de recouvrement à **environ 270 ETP**.

En parallèle, **le TRAR global constaté se maintient à un niveau assez élevé, à 4,2 %**, bien que largement gonflé par celui de la Cipav (10,1 %). À l'exclusion de cette dernière, les neuf autres sections professionnelles recouvrent environ 97,3 % des cotisations dues au 31 décembre de l'année N, **soit un TRAR de 2,7 %**.

À la lumière des taux affichés par les Urssaf pour les artisans et commerçants et par la CCMSA pour les travailleurs non-salariés agricoles, **les rapporteurs jugent néanmoins plutôt satisfaisante la situation du régime de retraite des professions libérales en la matière**.

(2) Le recouvrement sur une base professionnelle garantit la prise en compte des particularités de chaque catégorie de travailleurs

Selon plusieurs des personnalités qualifiées entendues par les rapporteurs, le maintien de l'organisation propre du recouvrement des cotisations de retraite des professionnels libéraux se justifierait par **la grande complexité de leurs modalités de calcul**. D'aucuns estiment même que les représentants des professionnels libéraux auraient souhaité cette architecture de façon à éviter tout rapprochement avec le régime général.

Comme dans le cas de la Cipav, le transfert de l'activité de recouvrement des autres sections professionnelles aux Urssaf ne devrait pas poser de problème pratique, dans la mesure où les autres cotisations et contributions sociales dues par les affiliés de la CNAVPL sont déjà recouvrées par les Urssaf.

Quoi qu'il en soit, tant la CNAVPL que les sections professionnelles (à l'exception de la Cipav, du fait de circonstances particulières) affirment **désirer conserver leur activité de recouvrement**.

Pour Gilles Fontaine, les sections professionnelles « *sont des structures à taille humaine* » qui « *offrent aujourd'hui un guichet unique retraite, invalidité-décès qui a une nouvelle fois démontré sa pertinence et son intérêt à l'occasion des récentes périodes de crise sanitaire* ». En effet, en 2020, l'aide apportée aux cotisants du régime de retraite des professionnels libéraux a pu être **adaptée aux conséquences spécifiques de la crise sur l'activité économique de chaque profession**.

La mobilisation des réserves des régimes de retraite des professionnels libéraux pendant la crise sanitaire

Durant la crise sanitaire, la CNAVPL a souhaité utiliser ses réserves pour abonder son fonds d'action sociale à hauteur de 400 millions d'euros. Cette mesure ayant été **refusée par la tutelle**, la caisse a proposé une réduction de 10 % du taux de la cotisation de retraite de base pour la seule année 2021, qui n'a pas non plus été autorisée, au motif que des mesures générales ne tenaient pas suffisamment compte des différences d'incidence de la pandémie sur chacune des professions concernées.

Dans ce contexte, les sections professionnelles se sont trouvées mieux placées pour agir en déployant **des mesures d'aide adaptées à la situation de chaque profession**. La Carpimko¹, par exemple, a ainsi mobilisé les réserves de son régime de retraite complémentaire pour offrir une aide exceptionnelle à ses affiliés.

Le circuit de recouvrement actuel permettant une prise en compte fine des spécificités de chaque profession, le conseil d'administration de la CNAVPL a plusieurs fois indiqué être **opposé à un éventuel transfert aux Urssaf du recouvrement** des cotisations de retraite des professionnels libéraux.

Cette position est également motivée par l'attachement au principe du guichet unique, qui permet d'assurer la préservation du lien entre cotisations versées et droits ouverts en contrepartie, essentiel dans un régime de travailleurs indépendants.

Sur ces considérations, les rapporteurs, confiants dans la capacité des sections professionnelles à décider des modalités d'organisation de leur activité, ne croient **pas nécessaire d'inclure à terme le recouvrement des cotisations dues aux régimes de retraite de base et complémentaires des professions libérales dans le champ de compétence des Urssaf**.

b) La MSA continuera d'assurer le recouvrement des cotisations sociales du secteur agricole

(1) Dotée de compétences spécifiques, la CCMSA assume non seulement le recouvrement de ses propres cotisations, mais également celui des cotisations et contributions dues à plusieurs autres attributaires

Organisme chargé de la gestion du régime de sécurité sociale des salariés et des non-salariés agricoles, la CCMSA assure, s'agissant des salariés, le recouvrement de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale, ainsi que de plusieurs autres cotisations ou contributions sociales, à savoir :

- les contributions d'assurance chômage pour le compte de Pôle emploi, dans le cadre d'une délégation de gestion ;

¹ Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes.

- les cotisations de retraite complémentaire pour le compte de l'Agirc-Arrco ;

- la CSG et la CRDS ;

- la contribution au FNAL, le versement mobilité, le forfait social, la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), etc.

Dans le cas des non-salariés, le recouvrement des cotisations de retraite de base, de retraite complémentaire, maladie-maternité-invalidité, allocations familiales et AT-MP et celui de la cotisation de solidarité, de la CSG et de la CRDS relèvent de la CCMSA.

Ce circuit de recouvrement toujours situé hors du champ de compétence des Urssaf représentait, en 2021, **plus de 8,3 milliards d'euros de cotisations collectées au profit des régimes agricoles**¹.

Avant la DSN, la caisse calculait elle-même et facturait les cotisations à l'employeur. Depuis, la responsabilité déclarative incombe directement à l'employeur, ce qui constitue, d'après Sébastien Grippi, directeur Métier entreprises et recouvrement, une complexification, voire **une régression sur le plan de la qualité de service.**

Concrètement, au régime des salariés agricoles, le recouvrement est opéré à partir des données individuelles déclarées en DSN, sur la base desquelles la CCMSA reconstitue les données agrégées. **Les données individuelles collectées sont soumises à 250 contrôles qualité**, à la suite desquels les anomalies détectées font l'objet d'une interlocution avec l'employeur. Dès que les dispositions réglementaires requises auront été prises, la CCMSA pourra émettre des DSN de substitution en cas de non-correction des anomalies par le déclarant.

Les non-salariés agricoles, eux, lui adressent chaque année leur déclaration de revenus professionnels, qui permet à la caisse de calculer les cotisations dues au titre de l'exercice concerné et les appels provisionnels de l'année suivante. Notons que, comme c'est le cas depuis 2021 pour les travailleurs indépendants « classiques »², la LFSS pour 2021 a prévu **l'unification des déclarations sociale et fiscale des non-salariés agricoles**³ ; initialement prévue pour la campagne déclarative 2022, celle-ci a finalement été reportée à 2023 en raison des difficultés techniques rencontrées en 2021 lors de la mise en place de la déclaration unifiée des travailleurs indépendants⁴.

¹ Dont 5,8 milliards d'euros au titre du régime des salariés agricoles et 2,5 milliards d'euros au titre du régime des non-salariés agricoles.

² Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, article 19 ; décret n° 2021-686 du 28 mai 2021 relatif à l'unification des déclarations sociales et fiscales des travailleurs indépendants.

³ Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 25.

⁴ Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, article 19.

La CCMSA est le seul organisme collecteur à disposer des mêmes prérogatives de puissance publique que les Urssaf en matière de contrôle sur pièces et sur place¹.

Du reste, les rapporteurs relèvent que, le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco des salariés agricoles étant délégué à la CCMSA, les deux organismes rencontrent déjà les difficultés auxquelles sont désormais confrontées l'Agirc-Arrco et l'Urssaf CN.

En effet, **l'ensemble des données individuelles de chaque assuré sont recalculées par les deux réseaux**, ce qui génère une perte d'efficacité considérable. Comme l'Urssaf CN, la CCMSA souhaiterait garder la main sur le contrôle de l'assiette et confier à l'Agirc-Arrco celui des taux dérogatoires applicables aux cotisations de retraite complémentaire, ce qui ne satisfait pas davantage l'Agirc-Arrco. Un pilote en cours de déploiement devrait permettre d'aboutir à **un partage plus équilibré des responsabilités**.

(2) La conservation par la CCMSA de son activité de recouvrement repose sur les bénéfices tirés d'un « guichet unique » en matière sociale

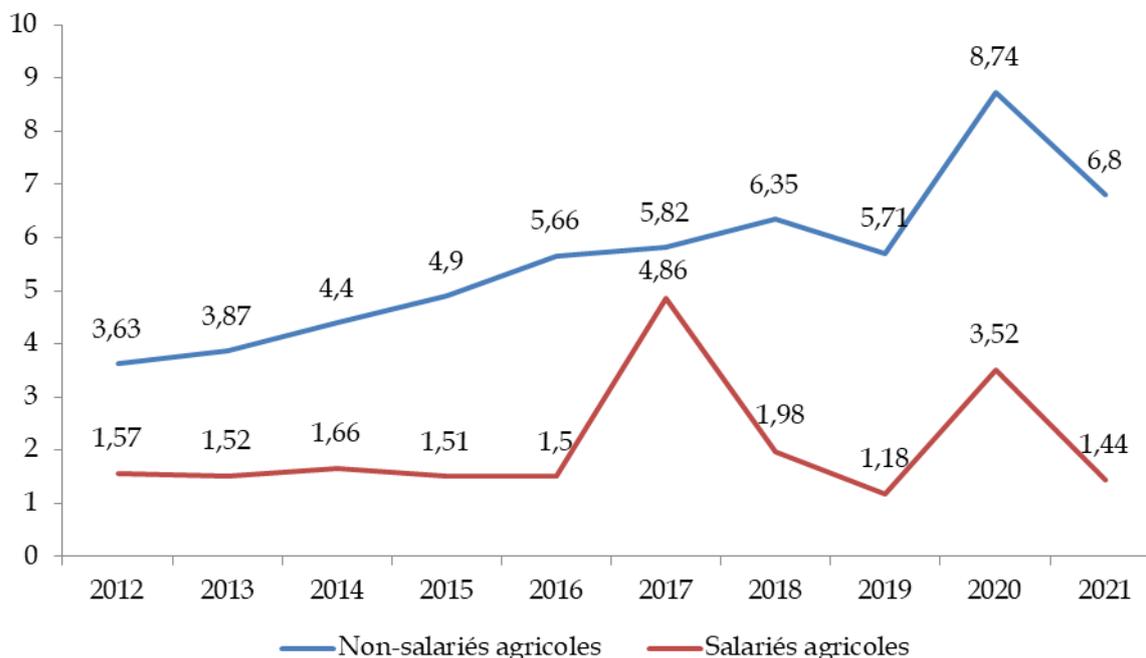
Au cours de leurs travaux, il a été indiqué aux rapporteurs que le transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations dues aux régimes agricoles ne présenterait **aucune difficulté d'ordre technique**.

De plus, malgré les 580 ETP affectés par la CCMSA à son activité de recouvrement², **les TRAR affichés s'avèrent plus élevés que ceux des Urssaf**, notamment dans le cas des salariés agricoles (1,98 % en 2018 et 1,18 % en 2019).

¹ Article L. 724-7 du code rural et de la pêche maritime.

² Les frais de gestion représentent « seulement » 0,52 % du produit du recouvrement.

Évolution des TRAR des régimes agricoles depuis 2012 (en %)



Source : CCMSA

Au-delà des considérations d'ordre politique, comment l'exclusion des régimes agricoles du champ de compétence des Urssaf peut-elle donc se justifier davantage que celle de l'Agirc-Arrco ?

En sus de la démarche de sécurisation des droits des assurés, la CCMSA fait valoir **la simplification des démarches administratives permise par le guichet unique**. De fait, « un déplacement au guichet MSA ou un appel sur nos plateformes téléphoniques permet de traiter à la fois une question sur les cotisations et une autre question sur une prestation ». En outre, en cas de constatation de non-recours, par exemple, un appel portant sur des questions liées aux cotisations peut conduire à **évoquer le droit à certaines prestations**.

D'autre part, la caisse estime que sa compétence en matière de recouvrement est la clé qui lui permet de **détecter au plus tôt les exploitations présentant un risque de fragilité** en cas de difficultés de paiement, de proposer aux assurés concernés des solutions adaptées¹ et de déployer des aides dans le cadre de son action sanitaire et sociale, notamment.

Aussi Sébastien Grippi considère-t-il que « les conséquences [du transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations sociales du secteur agricole] ne pourraient être que négatives pour les ressortissants agricoles ».

¹ Plan de paiement de cotisations, prise en charge de cotisations, annulation de majoration, option d'assiette N-1, etc.

Considérant les fragilités particulières du monde agricole, les rapporteurs partagent le point de vue de la direction de la CCMSA et **seront attentifs à la préservation du guichet unique.**

2. Le choix du pragmatisme et du paritarisme : une unification du recouvrement social « à la carte »

a) Malgré les garanties apportées par les Urssaf, l'inquiétude des caisses concernées par les transferts prévus doit être entendue

(1) De toute évidence, l'Urssaf CN a entendu les inquiétudes de l'Agirc-Arrco

La situation qui se présente aux rapporteurs à quelques semaines de l'arbitrage gouvernemental relatif à la date de mise en œuvre du transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire aux Urssaf est particulièrement complexe.

En effet, dans un contexte de tensions croissantes à l'approche de la date de transfert actuellement prévue par la loi, **l'Urssaf CN et l'Agirc-Arrco ne leur ont pas apporté des informations concordantes sur de nombreux sujets**, tels le déroulement de la phase pilote, l'état des discussions en matière de partage des responsabilités dans le cadre du futur macro-processus de recouvrement ou encore les écarts de performance du recouvrement entre les deux réseaux.

Pour autant, après avoir visité les services des Urssaf et de l'Agirc-Arrco, rencontré des conseillers spécialisés de chaque organisme et, à l'Agirc-Arrco, assisté à des appels à des déclarants en vue de la rectification des anomalies détectées dans leurs DSN, les rapporteurs sont en mesure de dresser plusieurs constats.

D'abord, **la qualité des travaux engagés par les Urssaf en vue d'une meilleure fiabilisation des données individuelles issues de la DSN est incontestable.** La direction de l'Urssaf CN semble avoir pleinement pris conscience des enjeux associés et s'est engagée dans une démarche volontariste en la matière, en dépit de l'inadéquation du système d'information des Urssaf.

En outre, les échanges organisés avec des conseillères des Urssaf menant actuellement l'expérimentation de la nouvelle cinématique déclarative, qui repose sur un système de retours vers l'employeur, sur le modèle des pratiques de l'Agirc-Arrco, ont permis de constater que les Urssaf, davantage portées sur l'encaissement que sur l'interaction avec les déclarants, **consacrent désormais leurs efforts au développement du dialogue et de la pédagogie**, indispensables au renforcement du consentement aux prélèvements obligatoires.

(2) De légitimes réticences se font toujours sentir au sein des caisses concernées

Malgré les efforts déployés, **les initiatives menées par les Urssaf n'en sont encore qu'à leurs balbutiements**, leurs capacités de fiabilisation des données individuelles n'étant développées que depuis quelques années, tandis que le futur processus de déclaration et de recouvrement n'en est qu'au stade de l'expérimentation au sein de deux Urssaf régionales.

Les craintes de l'Agirc-Arrco, qui refuse de « lâcher la proie pour l'ombre » en abandonnant des capacités de fiabilisation ayant fait leurs preuves depuis 2017 pour se reposer sur un dispositif n'ayant même pas encore été généralisé par les Urssaf, sont donc **parfaitement légitimes**.

De plus, les appels à des déclarants auxquels ont assisté les rapporteurs au sein des locaux de l'Agirc-Arrco leur permettent de témoigner du **haut niveau de qualité de l'accompagnement offert aux entreprises ou aux tiers-déclarants**, dont le maintien par les Urssaf n'est pas assuré en raison de la prise en compte encore récente de cette dimension des métiers du recouvrement au sein de leurs services. Les rapporteurs notent d'ailleurs qu'**aucun des déclarants contactés sous leurs yeux n'a indiqué que les anomalies qui lui étaient ainsi signalées ne l'avaient également été par les Urssaf**.

Enfin, le maintien de la fiabilisation des données relatives à la retraite complémentaire par l'Agirc-Arrco ne s'inscrit pas pour l'heure dans un cadre satisfaisant, dans la mesure où **la répartition des responsabilités en matière de contrôle et d'interlocution n'est pas encore clarifiée et, en tout cas, ne fait pas consensus**.

Dans le cas de la CDC et de la Cavimac, **la plus-value attendue du transfert de recouvrement s'avère marginale** au regard du coût d'adaptation pour les cotisants et du risque de perte de qualité de l'interlocution.

b) Un moratoire sur l'unification du recouvrement social doit être décrété pour les transferts les moins consensuels

(1) Les conditions du bon déroulement de la réforme ne sont pas réunies

Dans un tel contexte, la question du bien-fondé des dates de transfert initialement fixées par la loi doit être posée *a minima*. Au regard de la situation à ce jour et des éléments à disposition, mais aussi de la nécessité d'opérer un arbitrage dès juillet 2022, Jean-Pierre Viola indique en effet que, pour l'Agirc-Arrco, « **l'échéance du 1^{er} janvier 2023 n'est pas tenable** ».

Les rapporteurs souscrivent à ce constat, qui découle de l'ampleur de la réforme à mettre en œuvre, de la profondeur des divergences restant à régler et du manque de recul sur les capacités de fiabilisation des données individuelles des Urssaf.

Techniquement parlant, malgré le report d'un an des transferts programmés, **les délais initialement prévus par la loi étaient d'évidence trop courts**. L'association SDDS a ainsi rappelé qu'outre la complexité des modalités techniques du transfert, les éditeurs de logiciels de paie devaient faire face à **plusieurs autres projets sociaux à même échéance**, notamment :

- l'intégration du temps partiel thérapeutique en DSN ;
- la mise en place du bonus/malus sur les contributions d'assurance chômage dans sept secteurs d'activité au 1^{er} septembre 2022 ;
- la réforme du calcul des indemnités journalières de sécurité sociale au 1^{er} octobre 2022 ;
- et la refonte de la présentation du bulletin de paie, qui entraînera des évolutions de la DSN, au 1^{er} janvier 2023.

Plus largement, la pertinence des transferts en cause est elle-même contestée. Interrogé à ce sujet, l'IPS a indiqué aux rapporteurs que le transfert du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco ne lui « *paraît pas souhaitable dans son principe même* ».

La position de l'Agirc-Arrco, quant à elle, a progressivement évolué d'une volonté de temporisation à **une opposition frontale à la réforme**. Didier Weckner et Brigitte Pisa ont ainsi clairement demandé l'annulation du transfert, jugé « *inutile, inefficace et dangereux pour les salariés* ».

Concernant la CDC et la Cavimac, force est de constater que l'enthousiasme des caisses n'est pas particulièrement débordant. Cette situation ne contribue pas à rassurer les rapporteurs, qui croient fermement au **lien entre la réussite d'une réforme et la participation volontaire de l'ensemble des acteurs concernés**. Ils rappellent à ce propos que les conditions dans lesquelles s'est déroulé le transfert de l'activité de recouvrement de l'Agessa et de la MDA, caractérisées par un fort déficit de coopération avec l'Urssaf Limousin, n'ont pas donné satisfaction aux gestionnaires du régime des artistes-auteurs.

- (2) La considération due au paritarisme doit conduire à faire prévaloir l'opinion des partenaires sociaux

Compte tenu des bienfaits attendus de la réforme par la Cipav et de la bonne volonté affichée par la CRPCEN, **aucune objection ne saurait être formulée à la mise en œuvre effective du transfert de leur activité de recouvrement aux Urssaf au 1^{er} janvier 2023.**

Proposition n° 3 : Poursuivre le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de la Cipav et de la CRPCEN.

Toutefois, attachés au respect du paritarisme, les rapporteurs considèrent qu'il serait inopportun de contraindre les partenaires sociaux à un transfert qui les inquiète légitimement et dont l'intérêt potentiel demeure relativement limité dès lors que les déclarations sociales ont été unifiées dans la DSN.

Par conséquent, il serait souhaitable de **surseoir au transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco, de la CDC et de la Cavimac**. Celui-ci permettrait, d'une part, aux Urssaf de **développer leurs capacités de fiabilisation des données individuelles** de façon à convaincre de leur robustesse et, d'autre part, de mener une réflexion partagée et apaisée autour de l'intérêt réel et des conséquences exactes d'une telle mesure pour les caisses concernées, pour les finances publiques et, surtout, pour les assurés.

Il est donc demandé au Gouvernement d'user de la prérogative de report par décret qui lui est accordée par l'article 18 de la LFSS pour 2020 pour **repousser la mise en œuvre de ces transferts à 2024.**

L'année supplémentaire de travaux et de négociations ainsi accordée permettrait à la Cour des comptes de **se prononcer avec un recul suffisant sur la qualité des dispositifs de fiabilisation des données individuelles** mis en œuvre par les Urssaf. Le Parlement sera alors pleinement en mesure d'arbitrer en toute connaissance de cause.

Dans le cas où le Gouvernement maintiendrait l'échéance de 2023, il incomberait au législateur de modifier directement les dispositions en cause de l'article 18 de la LFSS pour 2020 lors de l'examen du PLFSS pour 2023 de façon à assurer lui-même le report de leur application.

Proposition n° 4 : Surseoir au transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco, de la Caisse des dépôts et consignations et de la Cavimac tant qu'un niveau suffisant de fiabilisation des données individuelles n'est pas garanti.

3. Unification du recouvrement social ou non, la fiabilisation des données individuelles par les Urssaf demeure un impératif absolu

a) Efficacité du recouvrement ou sécurisation des droits des assurés ?

- (1) Malgré le quasi-consensus observé en faveur de la maille nominative, les Urssaf refusent de renoncer à la maille agrégée

En marge des débats passionnés autour des transferts programmés, l'ensemble des acteurs du recouvrement social tendent à s'accorder sur un point ainsi résumé par Alexandre Gardette : « *La maille nominative est l'avenir du recouvrement social* ».

Or, malgré le développement de capacités de fiabilisation des données individuelles auquel elle travaille depuis plusieurs années, l'Urssaf CN reste viscéralement attachée à la maille agrégée. Ce tropisme peut étonner dès lors que les données agrégées peuvent être reconstituées par les organismes eux-mêmes à partir des données individuelles, à condition que celles-ci soient parfaitement fiabilisées.

En outre, le souci de simplification des obligations déclaratives qui a présidé à la création de la DSN devrait conduire, comme l'a fait l'Agirc-Arrco à partir de 2017, à cesser de solliciter les données agrégées auprès des entreprises.

Pourtant, selon Yann-Gaël Amghar, « *le maintien de la maille de déclaration agrégée semble aujourd'hui important pour garantir la qualité des données déclarées : en effet, les données agrégées permettent de détecter des anomalies sur les données individuelles qui ne seraient pas repérables sans cela* ».

Une erreur affectant les données individuelles peut néanmoins fausser également les données agrégées, cette anomalie passant alors inaperçue dans le cadre d'un simple contrôle de cohérence ; dans un tel cas, **seul le recalcul des données individuelles auquel procède l'Agirc-Arrco semble à même d'assurer la détection de l'ensemble des anomalies déclaratives** et la régularisation de la situation du déclarant.

- (2) Des considérations d'ordre budgétaire à l'appui de la maille agrégée ?

Quel autre motif peut-il donc contribuer à expliquer la persistance du recouvrement à la maille agrégée ? D'après les organismes entendus par les rapporteurs, bien qu'aucun élément ne permette de l'affirmer en l'état actuel des choses, **il n'est pas inenvisageable que l'abandon de cette maille au profit de la seule maille nominative ne conduise à la constatation d'un trop-perçu et à une diminution équivalente du produit du recouvrement social.**

Si la donnée agrégée n'existait pas, il ne faudrait pas l'inventer ; ce constat est désormais établi. Toutefois, compte tenu de l'ampleur du déficit public, un changement brutal de modèle déclaratif pourrait s'avérer porteur de lourdes conséquences pour les finances publiques.

Il importe évidemment de s'orienter progressivement vers un système de recouvrement fondé exclusivement sur la maille nominative, mieux à même de garantir l'exactitude des données déclarées et de solidifier le lien entre cotisations et droits. Toutefois, il convient d'envisager **une transition extrêmement progressive** de façon à en lisser les effets.

Cette période transitoire devrait être mise à profit par les Urssaf pour **poursuivre le développement de dispositifs efficaces de fiabilisation des données individuelles** et pour assurer, sur cette base, celle des données agrégées.

En effet, le constat par l'Urssaf CN d'un nombre supérieur d'anomalies dans le champ des données individuelles par rapport à celui des données agrégées ne semble pas intrinsèquement lié à la nature de chaque type de données, mais peut s'expliquer par **la faiblesse des moyens consacrés pour l'heure à la fiabilisation des données individuelles**.

b) Données individuelles et droits à prestations : un risque social majeur

(1) La DSN est désormais utilisée dans le cadre de l'ouverture des droits à plusieurs prestations sociales

Quel que soit le choix du législateur au sujet du transfert de l'activité de recouvrement des caisses s'y opposant actuellement, l'effort de fiabilisation des données individuelles attendu de la part des Urssaf s'impose d'autant plus que **les données issues de la DSN sont d'ores et déjà utilisées pour le calcul de l'impôt sur le revenu et pour l'ouverture de certains droits à prestations** et sont appelées à l'être encore davantage à l'avenir, au-delà de la question des seuls droits à retraite complémentaire.

Ainsi, dans le cadre du dispositif des ressources mensuelles (DRM) institué par la LFSS pour 2019¹, les CAF interrogent désormais une base de données alimentée par les flux DSN et passage des données autres (PASRAU)² afin de **calculer le montant des droits auxquels les demandeurs peuvent prétendre**.

¹ Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, article 78.

² Le flux PASRAU intègre notamment les revenus de remplacement déclarés par les organismes sociaux.

Or, depuis 2021, les aides personnalisées au logement (APL) sont recalculées chaque trimestre sur la base des revenus des douze derniers mois glissants. Il en va de même, par exemple, pour la prime d'activité. Par conséquent, une **erreur non corrigée en DSN pourrait entraîner un arrêt injustifié du versement d'une prestation ou, au contraire, un versement indu**, avant régularisation ultérieure, ce qui n'est évidemment pas neutre pour les bénéficiaires les plus précaires.

D'après Valérie Marty, coordinatrice des projets de modernisation des prestations à la CNAF, les travaux menés par la CNAF et le GIP MDS auraient permis de constater **un taux d'erreur d'environ 2 % dans le flux DSN**, ce qui, ramené à l'échelle du nombre d'allocataires, s'avère tout sauf négligeable.

Qui plus est, **le parcours de signalement de ces erreurs par les assurés est particulièrement complexe**. Celui-ci est en effet renvoyé vers le portail national des droits sociaux (PNDS) pour demander la vérification des données concernées. La rectification des données à la source requiert alors au moins trois mois et souvent davantage encore. Les CAF ont donc mis en place une procédure d'urgence manuelle permettant de prendre en compte les erreurs dès leur signalement par l'assuré, sans attendre la correction de la DSN.

Les effets du nouveau mode de calcul des APL devraient se faire sentir plus fortement en matière de prestations sociales que d'imposition, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, effectué à partir de la DSN, reposant sur une base annuelle plus stable que la base trimestrielle des prestations en question.

D'autre part, **la montée en puissance du répertoire de gestion des carrières uniques (RGCU) requiert elle aussi de solides garanties en matière de fiabilisation**, dans la mesure où les données assurant son alimentation seront utilisées pour procéder au calcul des droits à retraite.

Compte tenu de la durée des carrières, Franck von Lennep considère toutefois que, si la fiabilisation du DRM revêt un caractère d'urgence tout particulier, celle des données du RGCU n'est impérative que pour les départs en retraite de l'année considérée et peut donc **être réalisée sur une base annuelle**.

Le répertoire de gestion des carrières uniques

Depuis 2010, la loi prévoit le déploiement d'un répertoire commun aux régimes de retraite de base, le RGPU, qui doit **rassembler à terme les données de carrière de l'ensemble des assurés**¹. En 2014, le législateur y a intégré les régimes complémentaires².

Il est prévu à cet effet que les régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires et les services de l'État chargés de la liquidation des pensions **adressent de manière régulière à la CNAV l'ensemble des informations concernant la carrière de leurs assurés**³.

La création du traitement de données nécessaires à la mise en œuvre du RGPU n'a été autorisée qu'en 2018⁴. Depuis lors, les bases de données de la CRPCEN, de la CNAV, de la Cavimac, de l'Agirc-Arrco et de la SSI ont migré vers le RGPU.

Une fois pleinement opérationnel, le RGPU donnera accès à tous les régimes aux données relatives à la totalité de la carrière de chaque assuré. Ce dispositif permettra de **réduire les délais de reconstitution des carrières** pour le calcul des droits à pension, de fiabiliser les carrières au fil de l'eau, de simplifier les échanges inter-régimes et d'**améliorer le droit à l'information des assurés** sur leurs droits à pension.

- (2) L'ensemble des maillons de la chaîne déclarative doivent s'engager dans une démarche de fiabilisation des DSN, quel que soit l'avenir du projet d'unification du recouvrement social

La DSS semble avoir pleinement pris conscience des enjeux associés à ce type d'utilisation de la DSN. Franck von Lennep a ainsi indiqué aux rapporteurs avoir demandé au directeur de la CNAV de mener des actions de fiabilisation du DRM.

Valérie Marty relève qu'une cellule partenariale visant à assurer une détection plus rapide et un meilleur suivi des erreurs contenues dans les flux DSN et PASRAU a ainsi été constituée avec l'ensemble des acteurs du processus déclaratif et s'est réunie pour la première fois en mai.

Par ailleurs, la CNAF s'est rapprochée de l'Agirc-Arrco, qui étudie actuellement une offre de service pour **fiabiliser, au profit des CAF, le flux DSN alimentant la DRM.**

¹ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, article 9.

² Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, article 41.

³ Article L. 161-17-1-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Décret n° 2018-154 du 1^{er} mars 2018 relatif au répertoire de gestion des carrières unique.

Les progrès attendus en la matière devront intervenir au plus vite et constituent **un préalable indispensable à la mise en œuvre du projet de versement des prestations sociales à la source** porté par Emmanuel Macron au cours de la campagne présidentielle de 2022.

Proposition n° 5 : Mener à bien la fiabilisation des données individuelles de la DSN afin de sécuriser le paiement à bon droit des cotisations et prestations sociales.

Il ne s'agit pas d'affirmer ici que la DSN ne serait pas fiable. Comme l'a rappelé Morgan Delaye, les déclarations antérieures n'étaient pas construites de façon logique par rapport au processus de paie des entreprises, ce qui rendait souvent impossible aux Urssaf d'en assurer le contrôle hors contrôle sur pièces et sur place.

Dans ce sens comme dans bien d'autres, la DSN constitue donc une innovation particulièrement bénéfique. Si les préoccupations en matière de fiabilisation se font sentir si fortement aujourd'hui, c'est que **le degré d'exigence a augmenté avec l'amélioration de la qualité des déclarations sociales.**

En outre, considérant que certaines catégories de travailleurs, comme les travailleurs indépendants, n'entrent pas dans le champ de la DSN, au même titre que plusieurs catégories de revenus, notamment les pensions alimentaires, **un renforcement des interactions entre l'Urssaf CN et la CNAF, que cette dernière appelle de ses vœux, semble nécessaire** pour pallier les limites du DRM.

Rappelons enfin que l'effort de fiabilisation mené par les organismes de sécurité sociale doit être partagé avec les quelques 240 éditeurs de logiciels de paie, dans la mesure où les données sociales sont désormais directement issues de la paie. Des démarches ont été entreprises en la matière : l'Urssaf CN, par exemple, mène des campagnes auprès des éditeurs afin de leur signaler les anomalies les plus fréquentes.

Néanmoins, la plupart des éditeurs proposeraient aux entreprises plusieurs versions de leurs logiciels, dont des versions « *premium* », et donc plus onéreuses, incluant des contrôles embarqués. **Une telle situation met en balance la fiabilité des données transmises aux organismes sociaux avec des considérations financières**, ce qui ne paraît pas acceptable aux rapporteurs.

Aussi jugent-ils indispensable **l'instauration d'une labellisation publique de ces logiciels**, de façon à assurer le respect de standards techniques permettant de garantir un niveau minimal de fiabilité dès l'émission de la DSN.

Proposition n° 6 : Labelliser les logiciels de paie afin d'assurer la fiabilité des données sociales dès leur émission.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 21 juin 2022, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission a examiné le rapport d'information, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, de Mme Cathy Apourceau-Poly et M. René-Paul Savary, rapporteurs, sur l'unification du recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous passons à l'examen du premier rapport d'information résultant de nos travaux de contrôle de cette année, avec un rapport, au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), de nos collègues René-Paul Savary et Cathy Apourceau-Poly sur l'unification du recouvrement social.

Ce sujet peut paraître terriblement technique, mais nos rapporteurs en éclaireront les enjeux, qui dépassent le jeu des acteurs auxquels ils ont été confrontés tout au long de leur mission.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Le sujet qui nous occupe cet après-midi peut paraître technique, voire austère, mais ses enjeux sont lourds en termes d'organisation de la protection sociale, de ressources humaines et d'accès au droit pour les assurés.

Le projet d'unification du recouvrement des cotisations sociales remonte à la fondation de la sécurité sociale elle-même. À partir de 1952, les Urssaf se sont progressivement substituées aux caisses primaires de sécurité sociale et aux caisses d'allocations familiales pour assurer la collecte des cotisations du régime général, les autres régimes sociaux gérant eux-mêmes le recouvrement de leurs cotisations. Cette situation induisait une grande complexité pour les cotisants et une relative inefficience de la collecte.

Compte tenu de la performance des Urssaf et des prérogatives spécifiques dont elles disposent, notamment la capacité de diligenter des contrôles sur pièces et sur place, le projet de leur confier le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales a progressivement émergé.

C'est ainsi que plusieurs transferts de recouvrement ont été mis en œuvre au cours de la dernière décennie, à commencer par celui des contributions d'assurance chômage, assuré successivement par les Assedic et par Pôle emploi, puis confié aux Urssaf en 2011.

Nous avons constaté au cours de nos travaux que cette réforme ne s'était pas traduite par une amélioration notable de la performance du recouvrement ni par la réalisation d'économies de gestion substantielles. Sur plus de 1 300 salariés affectés au recouvrement, seuls 13 ont été transférés aux Urssaf, tandis que Pôle emploi a repositionné les autres sur des activités en lien avec son cœur de métier, notamment l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'intégration des contributions d'assurance chômage aux contrôles Urssaf a cependant permis de dégager 100 millions d'euros de recettes annuelles supplémentaires, ce qui reste relativement maigre au regard du produit du recouvrement, de l'ordre de 39 milliards d'euros en 2019.

Du reste, l'Unédic ne dispose plus des statistiques détaillées relatives à sa population cotisante, pourtant nécessaires au pilotage du régime, et a récemment subi les conséquences en termes de conditions d'accès à l'emprunt de la non-certification des comptes des Urssaf par la Cour des comptes.

D'autres transferts ont également été effectués à la fin de la dernière décennie. Le transfert de l'activité de recouvrement du régime social des indépendants (RSI), intervenu en 2018 à l'occasion de sa suppression, a permis d'améliorer sensiblement la performance du recouvrement, mais aussi la qualité de service, comme l'a démontré l'action des Urssaf auprès des travailleurs indépendants pendant la crise sanitaire.

Bien que 2 000 salariés du RSI aient été accueillis par les Urssaf, il découlerait de la réforme une économie nette de frais de gestion de 110 millions d'euros sur la période 2018-2022 et une économie nette pérenne de 110 millions d'euros à compter de 2023.

Malgré certains dysfonctionnements désormais réglés, le transfert du recouvrement des cotisations des artistes-auteurs, voté en 2017 et effectif depuis 2019, a permis de remédier aux défaillances de l'Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (Agressa) et de la Maison des artistes (MDA), qui ne disposaient pas des moyens de recouvrer effectivement les cotisations de retraite de la plupart des artistes, les privant ainsi de droits à pension.

Mené en parallèle d'une réforme en profondeur des règles de fonctionnement du régime visant à les rapprocher de celles qui sont applicables aux travailleurs indépendants, le projet a permis de multiplier par six le nombre d'affiliés, non sans susciter des difficultés pour les cotisants.

Des problèmes persistent toutefois en termes de coopération entre les organismes chargés de l'affiliation au régime et l'Urssaf Limousin, qui a affilié indûment près de 5 000 cotisants en dépit du rejet de leur demande par l'Agressa et la MDA.

Notons qu'aucune convention régissant les relations entre ces deux organismes et l'Urssaf Caisse nationale n'a encore été signée à ce jour.

Pour éviter ce type de situation à l'avenir, nous recommandons de définir impérativement un cadre conventionnel préalablement à tout transfert de recouvrement.

Voici le contexte dans lequel le Gouvernement a souhaité relancer le mouvement de centralisation du recouvrement au début du dernier quinquennat, avec l'objectif de constituer une agence unique chargée du recouvrement social, mais aussi fiscal. Si les ambitions gouvernementales ont été revues à la baisse du fait, notamment, des différences de statut entre les agents des deux sphères et des coûts qui découleraient d'un alignement par le haut, le projet de système universel de retraite, abandonné depuis lors, a justifié l'élaboration d'un calendrier d'unification du recouvrement social échelonné entre 2020 et 2023.

Dès 2018 ont ainsi été adoptés le transfert de la collecte de la contribution due au titre de la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés à compter de 2021 et celui du recouvrement des contributions légales de formation professionnelle dès 2022.

En parallèle a été instauré, à titre dérogatoire et à compter de 2022, un système de reversement des cotisations aux attributaires des Urssaf sur la base des sommes dues et non plus des sommes collectées. En contrepartie de cette mesure visant à assurer la prévisibilité des recettes des régimes concernés par l'unification du recouvrement, les Urssaf appliquent aux sommes reversées un taux forfaitaire pour frais de non-recouvrement et de gestion.

Cette accélération de la réforme a été favorisée par la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN), qui a remplacé la quasi-totalité des formalités déclaratives des employeurs du secteur privé en 2017 et du secteur public en 2022, en instaurant un standard de déclaration harmonisé. Tandis qu'ils devaient auparavant adresser une déclaration sociale spécifique à chaque organisme intéressé, les employeurs ne doivent plus établir qu'une seule déclaration, dont les données sont réparties entre ses destinataires en fonction de leurs besoins.

Bien que la DSN ait constitué à la fois une simplification majeure du processus déclaratif et un progrès considérable en termes de fiabilité, puisqu'elle est directement réalisée à partir du bulletin de paie, une proportion non négligeable d'erreurs est encore constatée. À titre d'exemple, la CNAF estime qu'environ 2 % des DSN alimentant ses bases de données contiennent une anomalie. L'enjeu majeur des transferts programmés réside donc dans la fiabilisation la plus poussée possible des données individuelles véhiculées par ces déclarations, afin de garantir le paiement à bon droit des cotisations et prestations sociales.

La bascule en DSN n'est d'ailleurs pas toujours un processus aisé. Ainsi, le transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations des marins, effectué en 2020, a déchargé les services de l'État et l'Établissement national des invalides de la marine (Enim) du calcul des cotisations dues, désormais assumé par les employeurs. La norme DSN n'étant pas adaptée aux spécificités du régime, le processus déclaratif est fortement complexifié et quantité d'anomalies en découlent. Nous proposons par conséquent de normaliser, à l'avenir, les modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales de tout régime avant sa bascule en DSN.

La Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (Camieg) et la Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières (Cnieg), dont l'activité de recouvrement a été confiée aux Urssaf en 2020 et en 2022, ne font pas état de problématiques de ce type et ont pu procéder au transfert dans d'excellentes conditions, par exemple en adaptant les règles de calcul de leurs cotisations aux standards de recouvrement des Urssaf lorsque cela s'avérait nécessaire.

Pour autant, il n'en résulte aucune avancée particulière, dans la mesure où le taux de recouvrement atteignait déjà 100 % et où les frais facturés aux caisses sont supérieurs à ceux qu'elles supportaient auparavant.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Il nous faut désormais regarder vers l'avenir. Or la prochaine étape du projet d'unification se révèle à la fois la plus importante et la plus risquée : je veux parler du transfert du recouvrement des cotisations du régime de retraite complémentaire des salariés du privé, géré par l'Agirc-Arrco, qui représente une collecte de quelque 80 milliards d'euros chaque année.

Il s'agit d'un régime tout à fait particulier, et ce à deux égards.

D'une part, il repose assez largement sur des taux de cotisation spécifiques ; ainsi, 20 % des salariés bénéficient d'un taux supérieur au taux standard, tandis que 17 % des entreprises appliquent une répartition plus favorable aux salariés entre parts salariale et patronale au profit de 5 millions de salariés.

D'autre part, le régime fonctionne selon un système par points et est fondé, à ce titre, sur le recalcul systématique des cotisations déclarées, salarié par salarié, « à la maille individuelle » et au fil de l'eau. Le montant des régularisations qui en découle s'élève à environ 850 millions d'euros par an. La fiabilité des données individuelles est d'autant plus indispensable à l'Agirc-Arrco que le premier euro cotisé y ouvre des droits, et ce jusqu'à 8 fois le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 329 088 euros. Les enjeux ne sont pas les mêmes que dans un régime par annuités tel que le régime général, où une erreur déclarative n'a qu'une influence limitée sur les droits acquis. De fait, quatre trimestres y sont validés dès lors que l'assuré justifie d'une rémunération d'au moins 600 fois le SMIC horaire brut. Une éventuelle anomalie affecte donc surtout le montant du salaire porté au

compte, mais de façon très relative : celui-ci n'est pris en compte que dans la limite du PASS, soit 41 136 euros, et seules les 25 meilleures années sont retenues pour le calcul de la pension.

Initialement prévu pour 2022, mais reporté d'un an en raison des conséquences de la crise sanitaire pour les entreprises, le transfert du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco aux Urssaf vise un triple objectif : amélioration de la performance du recouvrement, notamment par l'extension des contrôles Urssaf aux cotisations de retraite complémentaire ; réalisation d'économies de gestion ; simplification des démarches des entreprises, qui disposeraient d'un interlocuteur unique pour la quasi-totalité des cotisations dont elles sont redevables.

Après bien des difficultés liées à un fort déficit de coopération entre l'Agirc-Arrco et les Urssaf, nous avons établi que les taux de recouvrement des Urssaf étaient effectivement légèrement supérieurs à ceux de l'Agirc-Arrco. Pour autant, les avantages allégués du transfert nous semblent largement surestimés.

Tout d'abord, les économies potentielles sont extrêmement faibles : seuls 7,6 % des effectifs chargés du recouvrement à l'Agirc-Arrco seraient transférés, tandis que les autres seraient réaffectés en interne.

Ensuite, les entreprises ne devraient bénéficier d'aucune simplification majeure : la coexistence de deux flux de paiement ne suscite en effet aucune difficulté ; en l'espèce, la véritable simplification, c'était l'unification des déclarations sociales.

Par ailleurs, le transfert devra se traduire par l'ajout à la DSN des données agrégées relatives à la retraite complémentaire, c'est-à-dire des données calculées à l'échelle de l'entreprise à partir de la masse salariale, car le système d'information des Urssaf repose très largement sur ce type de données, tandis que l'Agirc-Arrco, dans une démarche de simplification, reconstitue elle-même les données agrégées à partir des données individuelles depuis 2017. Les démarches incombant aux employeurs en seraient donc alourdies.

Enfin, et surtout, le projet emporte un certain nombre de risques de grande ampleur : en premier lieu, tandis que l'Agirc-Arrco fiabilise les données déclarées à la maille individuelle en recalculant systématiquement et au fil de l'eau les cotisations de ses assurés, les contrôles des Urssaf reposent traditionnellement sur la maille agrégée à l'échelle de l'entreprise. Des contrôles de cohérence sont certes menés de plus en plus fréquemment, mais essentiellement au travers de campagnes ciblées diligentées *a posteriori*.

L'Urssaf Caisse nationale a donc développé une nouvelle « cinématique » déclarative, actuellement expérimentée par deux Urssaf régionales, qui permettra de contrôler les données DSN au fil de l'eau *via* une série d'échanges avec le déclarant en vue de la correction par ce dernier des anomalies détectées. En cas d'inaction de sa part, la loi prévoit que le collecteur pourra émettre une DSN de substitution régularisant les données déclarées et adressée à l'ensemble des destinataires de la DSN. De fait, à ce jour, en cas de non-correction par l'employeur, les Urssaf ou l'Agirc-Arrco modifient les données erronées dans leurs propres fichiers, mais ces corrections restent cantonnées au régime concerné. D'où des discordances entre données de retraite de base et données de retraite complémentaire pour les assurés.

Au terme du transfert, l'Agirc-Arrco conserverait la charge de la fiabilisation des données relatives à la retraite complémentaire, qui servira de base au reversement par les Urssaf des cotisations dues. Du reste, une phase pilote est menée avec les éditeurs de logiciels depuis janvier dernier afin de tester les modalités de contrôle retenues dans le cadre du transfert.

Néanmoins, le processus déclaratif proposé est encore trop récent pour permettre à l'Agirc-Arrco de disposer du recul nécessaire pour juger de son adéquation. De plus, la répartition des compétences en matière de contrôle et de relation avec les cotisants n'est pas encore clarifiée : l'Agirc-Arrco craint d'être privée, à terme, du contrôle de l'assiette et de la quotité de travail pour ne plus conserver que celui de la bonne application des taux spécifiques à ses cotisations. Au surplus, elle devrait perdre son rôle de « point de contact » pour les entreprises au profit des Urssaf, qui se tourneraient vers elle pour toute question relative aux cotisations de retraite complémentaire.

S'ajoute à ces problématiques l'alignement des dates d'appel des cotisations sur celles des Urssaf, qui se traduirait par une anticipation de dix ou vingt jours et pèserait à hauteur de 6 milliards d'euros sur la trésorerie des entreprises. Ce n'est évidemment pas le moindre des enjeux en période de reprise, après une crise d'une telle ampleur.

Enfin, la phase pilote est jugée encore trop peu représentative de la diversité des cas particuliers à la fois par l'Agirc-Arrco et par la Cour des comptes, ce qui ne contribue pas à rassérer les acteurs du transfert.

Dès lors, nous préconisons de demander au Gouvernement de reporter par décret la date de mise en œuvre du transfert à 2024, comme la loi le lui permet, dans l'attente, *a minima*, de progrès en termes de fiabilisation des données individuelles de la part des Urssaf, afin d'atteindre un niveau de garantie suffisant. Nous souhaiterions que la Cour des comptes se prononce sur l'atteinte de cet objectif avant qu'une décision ne soit prise pour la suite. Dans le cas où le Gouvernement le refuserait, nous suggérons de modifier les textes à l'occasion de l'examen du PLFSS pour 2023 de façon à repousser la date du transfert.

Enfin, nous préconisons d'inclure dans ce moratoire les transferts programmés de l'activité de recouvrement de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes (Cavimac). La Caisse des dépôts collecte en effet les cotisations dues à divers organismes, notamment la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), la Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) et le Fonds pour l'emploi hospitalier. En l'espèce, ses taux de recouvrement sont supérieurs à ceux des Urssaf et les perspectives d'économies sont extrêmement maigres. Surtout, elle procède, comme l'Agirc-Arrco, au recalcul systématique et à la maille individuelle des cotisations dues à l'Ircantec, régime par points, et développe des capacités de fiabilisation des données individuelles en ce qui concerne les cotisations dues à la CNRACL et au RAFP. À cet égard, elle se trouve donc confrontée aux mêmes risques que l'Agirc-Arrco.

La Cavimac, quant à elle, gère le régime des cultes. Intégrée au régime général, elle procède à l'affiliation des ministres du culte et recouvre leurs cotisations sociales, calculées selon des règles spécifiques, pour les reverser aux Urssaf. Le projet actuel prévoit que la gestion du recouvrement lui soit toujours déléguée, seule la responsabilité juridique étant *in fine* transférée aux Urssaf. À nos yeux, ce transfert - qui n'en est pas un - illustre par l'absurde la volonté d'« unifier pour unifier » qui inspire le Gouvernement.

Nous ne nous opposons pas, en revanche, à ce que les Urssaf prennent en charge à compter de 2023 le recouvrement des cotisations de retraite des professionnels libéraux affiliés à la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav), cette caisse étant confrontée à des difficultés extrêmement lourdes depuis de nombreuses années, et celui des cotisations de retraite des clercs et employés de notaire. Bien que ce dernier ne présente pas d'intérêt notable en matière de performance, de simplification ou d'économies, leur caisse de retraite et de prévoyance, la CRPCEN, n'y a pas formulé d'objection et travaille dans ce sens en parfaite coopération avec les Urssaf.

Quel que soit l'avenir de l'unification du recouvrement social, nous tenons à rappeler que l'attachement des Urssaf à la maille agrégée ne doit pas faire obstacle à leur progression en matière de fiabilisation des données individuelles. En effet, la DSN sert désormais de base au calcul à la fois de l'impôt sur le revenu et d'un certain nombre de prestations sociales, notamment les aides personnelles au logement (APL) et la prime d'activité.

Or, celles-ci étant recalculées tous les trois mois sur la base des revenus des douze derniers mois glissants, une anomalie non détectée en DSN peut conduire au versement d'un indu ou à la diminution, voire à l'interruption du versement, ce qui serait absolument dramatique pour les bénéficiaires. Ces erreurs peuvent également produire des conséquences sur les droits à pension, dans la mesure où le répertoire de gestion des carrières unique (RGCU), qui doit servir, à terme, au calcul des pensions des assurés de l'ensemble des régimes de retraite, est alimenté, entre autres, par les flux DSN. Nous attendons donc de la part des Urssaf les avancées nécessaires, qui constituent un préalable indispensable à l'instauration du versement à la source des prestations sociales porté par le Président de la République durant la campagne.

Il convient enfin que les éditeurs de logiciels de paie participent à l'effort collectif de fiabilisation. En effet, la DSN est directement issue de la paie et les anomalies qu'elle peut contenir semblent très largement liées à des erreurs de paramétrage des logiciels de paie. Certains d'entre eux incluent des contrôles embarqués, mais uniquement dans le cadre de versions premium. Au regard de l'ampleur des conséquences d'une erreur déclarative sur les droits des salariés, nous considérons qu'un niveau minimal de fiabilité doit être assuré dès l'édition de la DSN et suggérons à cet effet que les logiciels fassent à l'avenir l'objet d'une labellisation publique visant à garantir le respect de standards techniques.

Telles sont les grandes perspectives que nous vous proposons de tracer pour les prochaines années, en gardant toujours pour objectif le paiement à bon droit des cotisations et prestations sociales. Il en va de la sécurité des droits des assurés, donc du consentement à la cotisation.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je salue le travail courageux mené avec persévérance par les rapporteurs sur ce sujet très technique.

En tant que rapporteure générale, je reprendrai les conclusions de ce rapport lors de l'examen du prochain PLFSS. Ce report est tout à fait bienvenu, une première évaluation de l'unification du recouvrement étant nécessaire.

De fait, une anomalie non détectée en DSN peut être source de multiples erreurs et placer les assurés dans des situations très difficiles. D'où la nécessité d'agir sur les logiciels de paie. D'autant que, comme cela a été indiqué au cours d'une audition, les procédures que les assurés lésés doivent suivre pour signaler une anomalie sont extrêmement longues et complexes.

L'unification du recouvrement aura des conséquences sur le quotidien des assurés : c'est pourquoi il conviendrait de communiquer en des termes compréhensibles pour le grand public sur ce sujet. Je ne doute pas que vous y parviendrez !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Un communiqué de presse sera diffusé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je remercie les rapporteurs de ce travail de bénédictin sur un sujet aussi technique.

René-Paul Savary en conviendra : l'Agirc-Arrco n'était guère favorable à cette unification du recouvrement. Bien que la retraite par points ne semble plus d'actualité, vous estimez néanmoins qu'il faut maintenir ce processus, tout en le reportant à 2024 au moins. C'est sage, car, comme vient de le souligner Mme Doineau, tout repose sur la DSN, y compris la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

Il s'agit là d'un outil fantastique grâce auquel on peut « en temps réel » calculer le nombre de points de retraite acquis ou déterminer le montant des prestations dues, ce qui permettra de lutter contre le non-recours, puisqu'il est question, si j'ai bien compris, de rendre automatique le versement des prestations sociales.

L'audition par notre commission de M. Fabrice Lenglard, directeur de la Drees, nous avait fait prendre conscience que tout reposait effectivement sur le niveau de fiabilité de cette DSN et sur l'unification du système déclaratif. Par conséquent, les propositions contenues dans ce rapport vont dans le bon sens, notamment le report de l'unification à 2024, si tant est que l'Urssaf fasse des progrès dans la fiabilisation des données individuelles et que les responsabilités soient clairement partagées avec l'Agirc-Arrco.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Ce sujet est en effet très complexe. Quand une erreur survient dans le calcul des droits à prestations sociales, les conséquences peuvent être terribles pour les pensionnés concernés : ainsi, le versement des APL peut, par exemple, être suspendu de façon injustifiée. Le report de l'unification du recouvrement social est donc une mesure sage.

Quant aux logiciels de paie, c'est un véritable maquis ! Il existe plusieurs centaines d'éditeurs de logiciels.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Les logiciels ne sont pas agréés ?

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Une charte de partenariat est proposée aux éditeurs par le GIP-MDS, mais elle n'est pas obligatoire et n'est donc pas signée par l'ensemble des éditeurs.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Tout repose sur la DSN, qui contient tous les renseignements. D'où l'intérêt du recalcul systématique, à partir de la fiche de paie, des cotisations déclarées «à la maille individuelle», comme le fait l'Agirc-Arrco. C'est particulièrement important dans le cas d'une retraite par points. L'Urssaf Caisse nationale, quant à elle, utilise traditionnellement les données agrégées, c'est-à-dire calculées à l'échelle de l'entreprise, à partir de la masse salariale. Ce mode de fonctionnement n'est pas neutre :: si une entreprise est redevable de 200 euros de cotisations pour 2 salariés dont la paie est identique, soit 100 euros pour chacun, et qu'elle verse 110 euros pour le premier et 90 pour le second, elle paye bel et bien la somme globale due, mais les données individuelles sont erronées. Dans le cadre d'un contrôle opéré à la maille agrégée, l'anomalie sera invisible, ce qui ne sera pas le cas à la maille individuelle. D'où l'importance de détecter ces potentielles anomalies, de sorte que les salariés bénéficient des prestations auxquelles ils ont droit, surtout dans un régime contributif par points comme le régime de retraite complémentaire des salariés du privé.

Monsieur Vanlerenberghe, vous disiez que l'Agirc-Arrco était défavorable à l'unification au moment de la réforme ; à présent, elle y est totalement opposée ! Elle ne veut pas en entendre parler tant que la répartition des compétences avec les Urssaf n'est pas clarifiée et que des garanties suffisantes ne sont pas apportées sur le plan de la fiabilisation des données individuelles. Un transfert à tout prix présente peu d'intérêt, mais des risques importants.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – L'Urssaf sera-t-elle prête pour 2024 ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Nous suggérons de lui laisser le soin de faire la preuve de la qualité de ses dispositifs de fiabilisation des données individuelles, ce qui sera d'ailleurs utile pour le calcul d'autres prestations que la retraite complémentaire. Je vous renvoie aux préconisations que nous avons faites.

Si, au final, le degré de fiabilité que nous attendons n'est pas atteint, l'unification serait contre-productive. Il appartiendra à la Cour des comptes, par exemple, de donner son feu vert. Certes, l'Urssaf a engagé des expérimentations, mais trop récentes pour que nous disposions du recul suffisant. C'est pourquoi nous proposons ce délai supplémentaire.

Vous avez évoqué la fraude sociale. En effet, si les données transmises *via* la DSN ne sont pas fiables, on n'évitera pas les indus. *A contrario*, certaines personnes pourraient se voir priver de prestations diverses auxquelles elles ont droit. Ainsi, selon la CNAF, environ 2 % des DSN alimentant ses bases de données contiennent une anomalie, ce qui n'est pas acceptable, d'autant que les APL et la prime d'activité sont désormais calculées tous les trois mois, sur la base des revenus des douze derniers mois glissants. En l'absence de réactivité, certains allocataires pourraient se voir priver indument de telle ou telle prestation. Si l'instauration du versement à la source des prestations sociales demeure bien l'objectif du Gouvernement, alors il faudra impérativement que les DSN soient fiabilisées.

En conclusion, nous devons veiller à ce que cette unification présente une véritable valeur ajoutée. À ce jour, le bénéfice financier ou logistique de cette opération ne va pas de soi, ni pour les employeurs, ni pour les caisses déchargées de leur activité de collecte. Nous y reviendrons lors de l'examen du prochain PLFSS. Je pense d'ailleurs que le Gouvernement procédera de lui-même à ce report d'un an par décret, comme la loi le lui permet.

Voici nos propositions.

Premièrement, mener à bien la fiabilisation des données individuelles de la DSN, afin de sécuriser le paiement à bon droit des cotisations et prestations sociales.

Deuxièmement, surseoir au transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco, de la Caisse des dépôts et consignations et de la Cavimac tant qu'un niveau suffisant de fiabilisation des données individuelles n'est pas garanti. Pour la Cavimac, cette unification ne présente aucun intérêt. *Idem* pour la Caisse des dépôts.

Troisièmement, poursuivre le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de la Cipav et de la CRPCEN, lesquelles n'y voient aucun inconvénient.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. - Quatrièmement, élaborer préalablement à tout transfert la convention régissant les relations entre l'organisme gestionnaire du régime et l'Urssaf Caisse nationale.

Cinquièmement, labelliser les logiciels de paie, afin d'assurer autant que faire se peut la fiabilité des données sociales dès leur émission.

Sixièmement, assurer la normalisation des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales de tout régime avant sa bascule en DSN.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie, et j'adresse toutes mes félicitations à nos rapporteurs.

La commission approuve les recommandations et autorise la publication du rapport sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES, CONTRIBUTIONS ÉCRITES ET DÉPLACEMENTS

- **Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf)**
Yann-Gaël Amghar, directeur
Pierre-Sylvain Guély, directeur de projet des transferts de recouvrement
- **Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Agirc-Arrco)**
Didier Weckner, président
Brigitte Pisa, vice-présidente
François-Xavier Selleret, directeur général
- **Unédic**
Christophe Valentie, directeur général
Rémy Mazzocchi, directeur général adjoint
- **Pôle emploi**
Catherine Adnot-Mallet, directrice de Pôle emploi services
Stéphane Autier, chef du département Réglementation destinée aux employeurs et incidents de paiement
- **Mission interministérielle France Recouvrement**
Alexandre Gardette, chef de la mission
Jocelyn Viols, adjoint au chef de la mission
- **Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (Camieg)**
Sylvain Guilloteaux, directeur
Jean-Marc Toffolon, directeur comptable et financier

- **Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)**
Nicolas Mitjavile, directeur
Tony Chevalier, responsable du recouvrement et contrôle CTA

- **Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)**
Dominique Libault, président

- **Établissement national des invalides de la marine (Enim)**
Malika Anger, directrice
Ronan Le Saout, directeur adjoint
Josselin Neyrolles, fondé de pouvoir
Robin Pariset, consultant externe (société Semantys – groupe ASTEK)
intervenu sur le projet DSN en qualité de chef de projet Assistance à maîtrise d’ouvrage

- **GIP Modernisation des déclarations sociales**
Éric Hayat, président
Élisabeth Humbert-Bottin, directeur général

- **La Maison des Artistes / Agessa**
Thierry Dumas, directeur de la Maison des Artistes et de la Sécurité sociale des auteurs
Arnaud Camboulives, directeur de la relation artiste-auteur

- **Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP)**
Philippe Briard, directeur adjoint, directeur administratif et des opérations
Anne Barthe, directrice des affaires institutionnelles et de la communication

- **Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d’assurance vieillesse (Cipav)**
François Clouet, directeur
Jean-Guy Meschi, directeur adjoint

- **Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)**

Olivier Maniette, directeur

Flavie Laborie, directrice comptable et financière

Pierre Sudre, responsable du département de la relation avec les employeurs et des affaires juridiques

- **Association Simplification et dématérialisation des données sociétés (SDDS)**

Emmanuel Prévost, président

Isabelle Van Cauwenberge, vice-présidente - Collège social

- **Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)**

Valérie Copin, vice-présidente nationale

Éric Le Bont, directeur

Olivier Maillebuau, secrétaire général

- **Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (Cavimac)**

Père Michel Esposito, président du conseil d'administration

Laurent Varnier, directeur général

Jean-Marc Toffolon, directeur comptable et financier

- **Cour des comptes**

Jean-Pierre Viola, conseiller maître, président de la section Synthèse financière et organisation de la protection sociale à la sixième chambre

- **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)**

Sébastien Grippi, directeur Métier entreprises et recouvrement

Christine Dupuy, directrice de la réglementation

Catherine Reby, responsable du service cotisations simplification

Frédéric Rambaud, directeur Métier gestion de la part complémentaire déléguée

Christophe Simon, chargé des relations parlementaires

- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**

Franck Von Lennep, directeur

Jérôme Joie, directeur de projet

Morgan Delaye, directeur de la sous-direction du financement de la sécurité sociale

- **Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

Michel Yahiel, directeur des politiques sociales

Jean-Louis Barsottini, directeur du projet retraite - Direction des politiques sociales

Giulia Carré, conseillère relations institutionnelles

Contributions écrites

- **Institut de la protection sociale (IPS)**

- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)**

Déplacements - 4 mai 2022

- **Urssaf (Montreuil-sous-Bois)**

Accueil par **Yann-Gaël Amghar**, directeur de l'Urssaf Caisse nationale

Visite des services et échanges avec **Yann-Gaël Amghar**, directeur, **Pierre-Sylvain Guély**, directeur de projet des transferts de recouvrement, **Adrien Perrot**, responsable de projet (Urssaf Caisse nationale); **Cécile Chaudier**, directrice adjointe métier (Urssaf Île-de-France); **Hayat Tahri-Fanch**, manager de proximité et **Aurélia Mazars**, référente technique (Urssaf PACA)

- **Agirc-Arrco (Site de gestion AG2R La Mondiale - Paris)**

Accueil par **François-Xavier Selleret**, directeur général de l'Agirc-Arrco

Visite des services et échanges avec **François-Xavier Selleret**, directeur général, **François Ringaud**, directeur retraite complémentaire, **Stéphane Subias**, responsable processus et pilotage « Entreprises », **Frédéric Bes**, directeur adjoint Centre de gestion Île-de-France, **Magali Jallais**, responsable de service, **Philippe Dandeleux**, responsable d'équipe, **Cyrille Goulet**, conseiller gestionnaire, **Aurélié Carneiro**, conseiller gestionnaire, **Frédérique Métivier**, conseiller gestionnaire